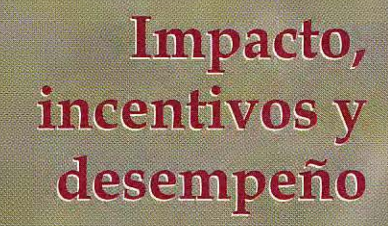
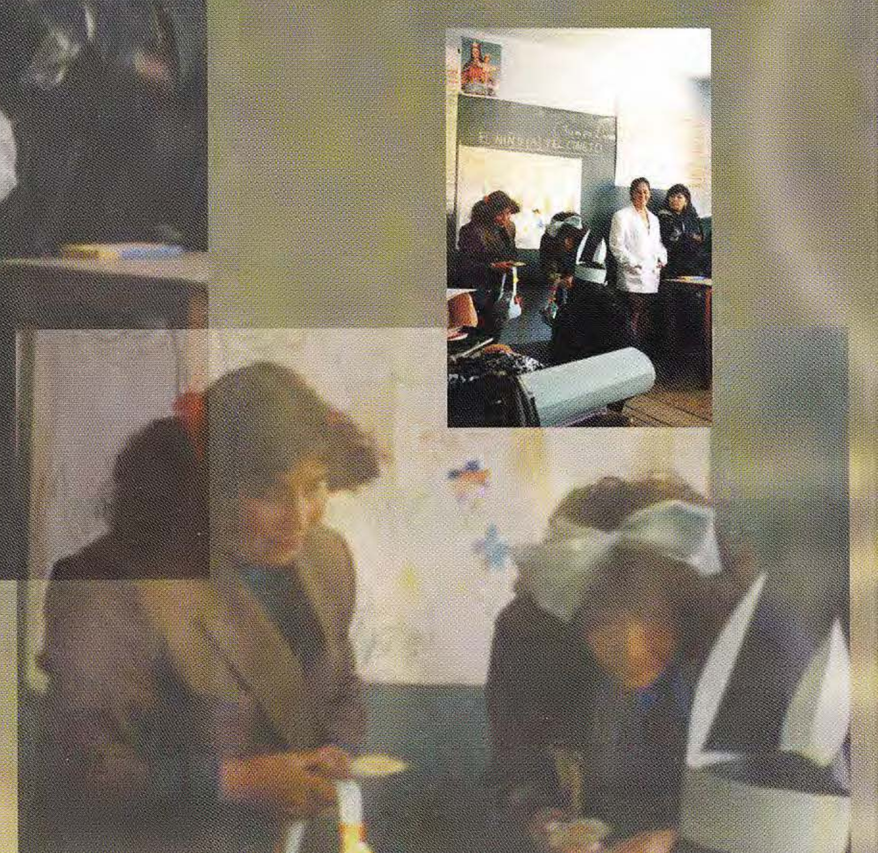
Los Maestros en Bolivia. Impacto, incentivos y desempeño

Los Maestros en Bolivia

Impacto, incentivos y desempeño





Miguel Urquiola
Wilson Jiménez
María Luisa Talavera
Werner Hernany







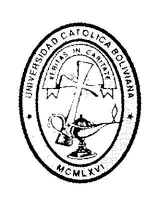
Werner Hernany Limarino.
Economista de la Universidad Católica Boliviana (UCB). Trabajó como asistente de investigación en Maestrías para el Desarrollo, UCB, donde participó en el presente estudio. Actualmente investiga temas de mercado laboral, pobreza y desigualdad en los países de América Central y el Caribe, en el Instituto de Pesquiza Economica Aplicada (IPEA), Río de Janeiro, Brasil.

Wilson Jiménez Pozo.
Economista de la Universidad Mayor de San Andrés. Realizó una Maestría en Gestión y Políticas Públicas en Maestrías para el Desarrollo, Universidad Católica Boliviana (durante este tiempo, participó en el presente estudio). Actualmente se desempeña como asesor de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), en temas de pobreza y distribución del ingreso.

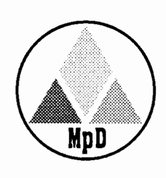
Los Maestros en Bolivia

Impacto, incentivos y desempeño

Miguel Urquiola
Wilson Jiménez
María Luisa Talavera
Werner Hernany



Maestrías para el Desarrollo
Universidad Católica Boliviana



La investigación y publicación cuentan con el auspicio de la Embajada de Suecia, Sección de Cooperación para el Desarrollo La Paz, Bolivia 

Los Maestros en Bolivia. Impacto, incentivos y desempeño (2000 La Paz)
Investigación realizada por: Miguel Urquiola, Wilson Jiménez, María Luisa Talavera y Werner Hernany
La Paz: Sierpe, 2000.
182 p.p.
D.L. N° 4-1-1194-00
ISBN 99905-53-16-5
I. EDUCACION. II. INCENTIVOS SALARIALES.
III. DESEMPEÑO DE LOS MAESTROS. IV. DOCENTES.
1. Hernany, Werner. 2. Jiménez, Wilson.
3. Talavera, María Luisa. 4. Urquiola, Miguel. 5. ISBN.

Septiembre, 2000

1ª Edición de 300 ejemplares

D.L. N° 4-1-1194-00

ISBN 99905-53-16-5

Edición de textos: Ana Rebeca Prada
Diseño y diagramado: René G. Paz
Fotos de Tapa: Maestros preparando una actividad

Esta es una producción de:



SIERPE *Publicaciones*
Tel: 444134
La Paz - Bolivia

Impreso en Bolivia — Printed in Bolivia

Índice

Presentación

Me es muy grato hacer esta presentación porque participé en los inicios de la idea de la investigación y en el proceso de obtención del financiamiento. Por ello me siento, en parte, responsable de este libro. Más allá de una cierta responsabilidad, me une a él una amistad con los autores, con quienes tuve la enorme satisfacción de compartir gratos momentos de reflexión y de trabajo en temas tan desafiantes e importantes como los que ahora ellos abordan. Ahora, al ver el producto final, no puedo dejar de expresar mi sincera admiración por el trabajo realizado.

Los maestros en Bolivia analiza un tema de gran importancia con un enfoque metodológico novedoso. Brinda resultados de investigación con implicaciones precisas para las políticas educativas. Por lo tanto, es un libro que contribuye tanto a nuestra comprensión de la situación de los maestros y maestras en Bolivia como al estado de la investigación en este tema y al de las investigaciones educativas en el país en general. Lo hace de forma clara, concisa y muy convincente. Sin duda es un modelo a seguir.

También quiero resaltar la forma en la que se ha gestado la investigación que da como fruto este libro. Refleja la alianza del Estado —a través del Ministerio de Educación y Deportes— con un centro académico importante, Maestrías para el Desarrollo de la Universidad Católica Boliviana, que ha hecho un modus vivendi del estudiar y reflexionar sobre las diferentes políticas públicas, compartiendo todo ello con la sociedad en su conjunto y con la cooperación internacional, a través de la Agencia de Cooperación Sueca. Lo destaco porque permite reconfirmar que hay disponibilidad de cooperación y que los resultados de la misma pueden arrojar procesos y productos muy valiosos. Por una parte, el Estado cuenta con importantes bases de datos e información que no tiene la función (ni la capacidad) de analizar y que son, o deberían ser, de genuino dominio público. Por otra parte, en las universidades hay instituciones y personas capaces y dispuestas a investigar. Asimismo, en la cooperación internacional también encontramos instituciones y personas llanas a facilitar la reflexión conjunta sobre varios aspectos de las políticas públicas que aún no quedan claros y que requieren de mayor información e investigación. En gran parte, este libro es resultado de esta feliz alianza.

En primer lugar, destaco la importancia del conocimiento sobre los maestros a la luz del esfuerzo que hace Bolivia por modernizar su educación a través de la Reforma Educativa. Como en todos los demás países

de la región (e inclusive fuera de ella), el papel de los docentes en la construcción de las diferentes reformas es motivo de gran atención y análisis. Sin duda sin maestros no se podrá llevar a cabo la reforma. Además, debido a los importantes cambios en el aula que requiere la reforma y las modificaciones que propone en la gestión escolar, el papel de los maestros y maestras y sus cambios en comportamiento toman aún mayor relieve. Por otra parte, debemos implementar la reforma con los maestros y maestras que contamos. Por ende, entender la profesión y ver cómo mejor remunerarla e incentivarla a asumir nuevos desafíos es de vital importancia, máxime en un contexto en que sabemos relativamente poco sobre los maestros y maestras, en especial sobre su impacto en el logro educativo y en su desempeño. Pero no solo sabíamos poco, sino que gran parte del debate estaba centrado sobre las remuneraciones de los docentes y su aparente bajo nivel. El problema, como bien demuestra este estudio, es que estabamos haciendo la pregunta incorrecta, pues no se trata de preguntar "¿Están bien pagados los maestros?" como hasta ahora, sino "¿Cómo podemos estructurar un sistema de pagos que permita atraer personas más motivadas o preparadas a la docencia y que las incentive a trabajar con empeño?"

El libro logra reenmarcar los términos del debate debido a su enfoque metodológico que, a su vez, puede ser un modelo de cómo llevar a cabo investigaciones en el complejo campo de las políticas sociales y, en particular, las educativas. Los autores hacen una extensa revisión bibliográfica y contextualizan muy bien el problema a tratar. Colocan el debate sobre la remuneración de maestros en perspectiva al enfrentar el problema desde diferentes puntos de vista —absoluta, por hora, por nivel educativo, entre otros— y desarrollando varios grupos de comparación. Enfocan el problema desde una perspectiva cuantitativa, utilizando bases de datos nacionales como ser la Encuesta Nacional de Empleo y los resultados del SIMECAL, y también desarrollan su propia encuesta que lamentablemente sólo llego a cubrir la parte urbana por problemas de fuerza mayor. Esta información está muy bien trabajada y es hábilmente complementada con un enfoque de corte cualitativo que entrevista con detenimiento a maestros y maestras en La Paz y Santa Cruz.

Miguel Uquiola, Wilson Jiménez, María Luisa Talavera y Werner Hernany tejen una trama muy bien documentada y analizada y proveen al lector y a la lectora un panorama distinto de la situación de los maestros y maestras en Bolivia. Si bien nos presentan un cuadro desolador sobre sus motivaciones y el prestigio de la profesión (por ejemplo, al identificar que el 70% de los docentes entrevistados eligieron la profesión como segunda opción —que dicho sea de paso no es muy disímil de la situación de otros países), también demuestran cómo la actual reforma está cambiando la manera de trabajo de maestros y maestras, e identifican las áreas en las que se podrían desarrollar incentivos que permitan motivarlos. Queda claro que los maestros en Bolivia están trabajando muy pocas horas (un pro-

medio de 20 horas semanales) y en virtud a los cambios que propone la reforma hay espacio para modificar esto de manera que eleve su remuneración, motivación y desempeño.

Lo que no queda claro y debería ser parte de un estudio complementario es cuál es la situación de la oferta de maestros: ¿cómo está la demanda en las normales y cuál es la oferta de graduados al sistema educativo? Asimismo, quedan interrogantes respecto a la demanda: ¿se requerirán más maestros de primaria?, ¿cuándo y dónde?

Como si lo anterior fuera poco, los autores examinan varias alternativas de políticas de incentivos en la mesa de discusión del Ministerio de Educación y el debate actual con recomendaciones concretas y bien fundamentadas. Son precisos al revisar cada una de las propuestas y considerar las ventajas y desventajas en cuanto a su potencial de promover mejor desempeño. Quiero aportar a las conclusiones señalando que si bien el énfasis está en aquellas medidas que motiven a un mejor desempeño, se debería reconocer que pueden haber otras medidas que más bien promuevan la equidad (como ser el Incentivo a la Permanencia en el Área Rural Pobre) que los autores critican. En el tema de incentivos, falta dar mayor peso a incentivos no monetarios que en gran parte tienen que ver con la cultura organizacional de las escuelas, aspecto no desarrollado por el trabajo. Resta ver si estas recomendaciones serán escuchadas y qué influencia tendrán en las políticas que seguirá el Ministerio. Sean las que fueran, esta vez no se podrá argumentar que no había recomendaciones concretas de estudios pertinentes sobre los probables efectos de cada una de ellas.

Por todo lo anterior, espero que el libro tenga una amplia difusión y sea motivo de reflexión en centros gubernamentales y no gubernamentales dedicados no sólo a la educación sino a las políticas sociales en general. Asimismo, espero que llegue a los diferentes centros de formación y académicos dónde será, sin duda, un modelo y un aliciente para personas interesadas en realizar estudios académicamente sólidos, con fuerte base empírica y con recomendación de políticas concretas que eleven el nivel de reflexión, iluminen las deliberaciones públicas y lleven a la toma de mejores decisiones, corazón de toda buena política pública.

Manuel E. Contreras
Washington, D.C., septiembre de 2000

Agradecimientos

Agradecemos a la Cooperación Sueca por el financiamiento que hizo posible este estudio. Desde esta agencia, Helena Reuterswärd apoyó al proyecto en todas sus etapas.

También expresamos nuestra gratitud a Tito Hoz de Vila, Ministro de Educación, Cultura y Deportes, quien en el marco de un convenio con la Universidad Católica Boliviana nos permitió el uso de los datos del SIMECAL. Amalia Anaya, Carlos Gutiérrez y Erick Sanjinez, del Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria, brindaron información útil y fueron interlocutores valiosos en el diseño del estudio. John Newman, del Banco Mundial, contribuyó con sugerencias metodológicas en varias etapas del trabajo. También agradecemos el apoyo y comentarios de los miembros del Grupo Consultivo del estudio: Patricia Álvarez (Banco Mundial), Amalia Anaya (VEIPS), Susana Barrera (SIMECAL), Armando Godínez (BID), Carlos Gutiérrez (VEIPS), John Newman (Banco Mundial), Rodney Pereira (UDAPE), Helena Reuterswärd (ASDI), Nancy Ventiades (UNICEF), Miguel Vera (UDAPE) y Bo Westman (ASDI). Asimismo, Oscar Montaño y Orlando Murillo nos brindaron valiosa colaboración desde la Unidad de Información y Análisis, y Juana Montero, Directora Distrital de Santa Cruz, nos apoyó en el acceso a establecimientos fiscales de esa ciudad. Jorge Bonadona, del Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria, proporcionó comentarios al cuestionario utilizado.

Adicionalmente, queremos agradecer el apoyo institucional de Maestrías para el Desarrollo (MpD) y la Universidad Católica Boliviana (UCB). El Rector de la UCB, Luis Antonio Boza, nos cooperó con el acceso a varios establecimientos privados. Desde la dirección de MpD, Manuel Contreras nos ayudó a gestionar financiamiento para el proyecto. Sus sucesores, Gover Barja y Julio Sergio Ramírez, nos proporcionaron la flexibilidad necesaria para ejecutarlo. Ruth Chávez, Olga Espejo, Diana Ocampo y Marcela Zeballos ayudaron con eficiente apoyo administrativo.

Finalmente, queremos expresar nuestra gratitud al equipo de encuestadores y codificadores que, tanto en La Paz como en Santa Cruz, hicieron posible la realización de la encuesta específica:

Giovanna Áñez
Katherine Caballero
Edson Córdova
Fabiola Encinas
Erick Jurado
Emilia Mercado
Patricia Pantelís
Claudia Roca
Ximena Sánchez
Liliana Zeballos
María Elena Áñez
Sara Calderón
Tania Clavijo
Patricia Flores
J. Sebastián Landívar
Marcela Montero
Erwin Paz
Gonzalo Rodríguez
María Teresa Vargas
Franz Arce
Arminda Callisaya
Helen Encinas
Amparo Gallardo
Yesinia López
Milenka Ocampo
Renato Peñaloza
Pamela Salces
Gilmar Zambrana

Los errores que quedan son exclusivamente responsabilidad nuestra.

Resumen Ejecutivo

La literatura internacional ha llegado a un consenso claro en cuanto a la importancia del maestro en la determinación de la efectividad de la educación. La preocupación por este actor también se ha visto reflejada en Bolivia, donde las autoridades gubernamentales han tomado varias iniciativas para mejorar su calidad. Los últimos años, por ejemplo, han visto aumentos salariales reales al magisterio, así como inversión de capital político en el traspaso de la administración de las escuelas normales a universidades públicas y privadas. Adicionalmente, en general se ha intentado que el sistema cuente cada vez más con docentes normalistas, aquellos que recibieron formación inicial, reduciendo la participación de los interinos que carecen de esta capacitación.

A pesar de estas iniciativas y consideraciones, los analistas y responsables del sector aún no han llegado a un consenso en cuanto a "qué hacer con los maestros". Han surgido propuestas para mejorar los salarios, reformar el escalafón, introducir cambios en los métodos de capacitación, y más recientemente, implementar un sistema de incentivos.

Si persiste confusión en cuanto a qué políticas son más efectivas para elevar la calidad docente, ésta refleja el debate en el contexto internacional. Para ilustrar, en la literatura mundial frecuentemente se encuentra que las credenciales formales del maestro, así como su nivel salarial, tienen poco impacto sobre el logro educativo. Por otra parte, hay debate incluso en cuanto a las premisas que guiarían las intervenciones con este tipo de instrumentos. Para el caso boliviano, por ejemplo, Piras y Savedoff (1998) sugieren que, contrariamente a la percepción generalizada, los maestros no ganan menos que otras personas con características socioeconómicas y horas de trabajo similares, y su conclusión ha llevado a cuestionar la necesidad de incrementos adicionales.

En vista de estos resultados, la literatura ha comenzado a dar mayor atención a dos aspectos:

1) *El tipo de individuos que atrae y retiene la docencia*. En vista de que las calificaciones más fácilmente observables de los maestros no parecen ser la mejor guía para las políticas educativas, se ha dado mayor atención a otras características como la capacidad intelectual o motivación.

2) *El tipo de incentivos que tienen los maestros.* Se ha comenzado a indagar en torno al marco institucional en el que operan los docentes, particularmente en cuanto a cómo éste los incentiva o no a desempeñarse de la manera más efectiva.

En Bolivia también se está dando más prioridad a estos temas. Por ejemplo, las recomendaciones de las dos últimas misiones de supervisión de la Reforma Educativa enfatizan la elaboración de un sistema de incentivos para los maestros y las escuelas.

En este contexto, esta investigación intenta producir información y lineamientos para el diseño de políticas hacia los docentes, para lo que se plantea los siguientes objetivos específicos:

1) *Investigar si en Bolivia el salario del docente, así como sus niveles de calificación más fácilmente observables, tienen un impacto significativo sobre el logro educativo.* La evidencia que se presenta en el documento sugiere que éste no es el caso. Desde un punto de vista cuantitativo, se observa que una vez se controla por las características socioeconómicas de los alumnos, la presencia de maestros normalistas y de aquellos que se encuentran en posiciones superiores en el escalafón, *no* está asociada con mejores rendimientos en exámenes. Esta conclusión se confirma utilizando información cualitativa, la que indica que según sus propias declaraciones, la motivación y el desempeño de los maestros decae con su antigüedad, variable que está estrechamente ligada a sus remuneraciones.

2) *Indagar si los maestros en Bolivia se encuentran bien pagados, por lo menos en cuanto a sus salarios por hora.* Esta investigación muestra que es difícil dar una respuesta definitiva a esta interrogante, e intenta explicar por qué algunos estudios anteriores han presentado conclusiones contradictorias. Específicamente se muestra que, a partir del análisis estadístico, las conclusiones en cuanto a si los maestros están bien o mal pagados dependen del grupo de comparación que se utilice: algunos sugieren que los maestros ya ganan demasiado, y otros que están mal remunerados. Esta es una conclusión importante, porque implica que los maestros no son una muestra aleatoria de la población, y resalta la importancia de considerar el tipo de personas que atrae la docencia.

3) *Caracterizar a los maestros a partir de variables socioeconómicas, educativas y vocacionales.* Este trabajo analiza la composición del magisterio, comparando a los docentes con otros grupos de trabajadores a partir de algunas características en cuanto a su comportamiento laboral. Tres tendencias resaltan: i) se está dando una creciente "feminización" de la profesión docente, lo que en parte se debe a que desde un punto de vista económico, el ser maestro es especialmente atractivo para las mujeres; ii) el perfil socioeconómico de los maestros, medido a través de variables como la escolaridad de los padres, ha decaído a través de los años, de

manera que se podría decir que el "insumo" que reciben las normales es cada vez de menor calidad *relativa*; iii) una proporción alta de los maestros, por lo menos en el área urbana, percibe que entrar a la docencia fue su segunda o tercera opción. Estos aspectos se complementan con información de entrevistas cualitativas a profundidad.

4) *Estimar el efecto de los incentivos en el desempeño de los maestros.* El documento presenta evidencia sencilla en cuanto a que los maestros en general tienen un mejor desempeño cuando trabajan en situaciones que premian este comportamiento y sancionan el contrario. Específicamente, se encuentra que los maestros perciben que los establecimientos particulares y de convenio (Fe y Alegría) tienen estructuras de incentivos que promueven más su efectividad, y que éstas resultan en mejor desempeño y dedicación de su parte. Adicionalmente, este resultado se confirma en cuanto a los colegios particulares cuando se usa un diseño más sofisticado que utiliza notas en el SIMECAL como indicadores de resultado. Finalmente, también se encuentra que los maestros en establecimientos particulares y de convenio demuestran mayores niveles de vocación.

5) *Señalar elementos iniciales para ver cómo el proceso de Reforma Educativa está cambiando los incentivos que tienen los maestros.* Aunque la discusión explícita de incentivos en la actual reforma se ha intensificado en los últimos años, los cambios introducidos a lo largo de este proceso ya han comenzado a alterar los premios y castigos que reciben los maestros. Desde un punto de vista cualitativo, este trabajo explora cómo estas medidas afectan el comportamiento de los docentes en cuanto a aspectos como la búsqueda de capacitación y la propensión a los paros.

6) *Formular implicaciones de política, incluyendo comentarios al diseño de los sistemas de incentivos actualmente bajo consideración.* En este campo, se pueden resaltar las siguientes conclusiones:

   a) A pesar de que el trabajo pone en duda que los maestros ya se encuentran bien pagados, tampoco sugiere que sería apropiado proceder a aumentos salariales reales "indiscriminados".

   b) Específicamente, en la medida en que los incrementos sean generales o dependan solamente de las características observables de los maestros (como su condición de titulación o posición en el escalafón), tendrán relativamente pocos efectos directos sobre el desempeño del sistema, aunque con el tiempo podrían ayudar a mejorar la "calidad" de personas que ingresan a la docencia.

   c) Para tener un impacto positivo en el corto plazo, será necesario que los incrementos puedan crear un nexo entre el desempeño y las remuneraciones de los docentes.

d) En este sentido, el trabajo sugiere que el *Incentivo a la Permanencia en el Área Rural Pobre* que plantea la actual propuesta, a pesar de tener un diseño atractivo desde un punto de vista administrativo, podría no ser muy efectivo. Esto se debe a que otorga un aumento salarial a partir de características que se sugirió tienen poco impacto sobre el logro educativo.

e) En contraste, el trabajo sugiere que el *Incentivo Colectivo* podría tener un impacto positivo, y presenta algunos comentarios específicos en aras a mejorar su diseño.

f) Finalmente, el documento enfatiza la necesidad de ampliar el "público" que potencialmente puede atraer la profesión docente. Los aumentos salariales que se puedan otorgar en el futuro deberían formar parte de un "paquete" para alcanzar este objetivo.

Formular políticas hacia los docentes no es una tarea fácil, como se ha constatado en los últimos años, y como sucede a menudo, este documento plantea tal vez más preguntas de las que responde. De todas formas, pretende ser una contribución a un proceso gradual, y la discusión enfatiza áreas en las que hace falta más investigación.

Capítulo I

Introducción

La literatura internacional ha producido un consenso claro en cuanto a la importancia del maestro en la determinación de la efectividad de la educación. La preocupación por este actor del proceso educativo también se ha visto reflejada en Bolivia, donde las autoridades gubernamentales han tomado varias iniciativas para mejorar su calidad. Los últimos años, por ejemplo, han visto aumentos salariales reales al magisterio,[1] así como inversión de capital político que ha producido el traspaso de la administración de varias escuelas normales a universidades públicas y privadas. Asimismo, en general se ha intentado que el sistema cuente cada vez más con docentes normalistas, aquellos que recibieron formación inicial, reduciendo la participación de los interinos que carecen de esta capacitación.

En el contexto boliviano, prestar atención a la calidad y el desempeño docente es sin duda una política apropiada, lo que se puede deducir de dos hechos. Primero, las remuneraciones a los maestros representan la gran mayoría de los gastos corrientes del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes,[2] y segundo, Bolivia tiene niveles de gasto educativo que, con relación al PIB y al presupuesto público, ya son similares a aquellos de países comparables. Estos factores sugieren que en el futuro, la mayor parte de las mejoras que se puedan hacer al sistema educativo tendrán que venir de la optimización de los gastos ya existentes, y que aquellos que se relacionan a los docentes tendrán que ser uno de los campos de mayor acción.

A pesar de estas iniciativas y consideraciones, los analistas y responsables del sector aún no han llegado a un consenso en cuanto a "qué hacer con los maestros". Han surgido propuestas para mejorar los salarios aun más, reformar el escalafón docente, introducir cambios en los métodos de capacitación, y más recientemente, implementar un sistema de in-

1 El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (1997), por ejemplo, indica que durante los últimos diez años los aumentos salariales al Magisterio han estado por encima de la inflación. Más adelante se incluye información más detallada sobre este aspecto.

2 Ver, por ejemplo, las estimaciones de Banco Mundial (1999).

centivos. Estas propuestas se han reflejado tanto en las discusiones que se llevan a cabo en el contexto nacional, como en las conclusiones de las visitas de las misiones de evaluación que patrocinan los países y agencias que financian una parte del Programa de Reforma Educativa.

Si persiste confusión en cuanto a las políticas que más efectivamente elevarían la calidad docente, ésta refleja el debate en el contexto internacional. Para ilustrar, en la literatura mundial frecuentemente se encuentra que las credenciales formales del maestro, así como su nivel salarial, tienen poco impacto sobre el logro educativo, particularmente si éste se compara a los costos que implicaría mejorar estas variables.[3] Por otra parte, hay debate incluso en cuanto a las premisas que guiarían las intervenciones con este tipo de instrumentos. Para el caso boliviano, por ejemplo, Piras y Savedoff (1998) sugieren que contrariamente a la percepción generalizada, los maestros no ganan menos que otras personas con características socioeconómicas y horas de trabajo similares, y esta conclusión ha llevado a cuestionar la necesidad de incrementos adicionales.

En vista de estos resultados, la literatura ha comenzado a dar mayor atención a dos aspectos:

1) *El tipo de individuos que atrae y retiene la docencia*. En vista de que las calificaciones más fácilmente observables de los maestros no parecen ser la mejor guía para las políticas educativas, se ha dado mayor atención a otras características, como su capacidad intelectual o motivación. Estos aspectos son importantes porque determinan la calidad del insumo con el que cuentan los programas de capacitación del sector, y hay indicaciones de que éste no es el óptimo.

2) *El tipo de incentivos que tienen los maestros*. Se ha comenzado a indagar en torno al marco institucional en el que operan los docentes, y en cuanto a cómo éste los incentiva o no a desempeñarse de la manera más efectiva. En este campo se consideran los aspectos explícitos e implícitos de los contratos que rigen la labor del docente, entre los que están las recompensas y castigos que reciben por buen o mal desempeño.

En Bolivia también se está dando más prioridad a estos temas. Por ejemplo, las recomendaciones de las dos últimas misiones de supervisión de la Reforma Educativa enfatizan la elaboración de un sistema de incentivos para los maestros y las escuelas.

Al mismo tiempo, sin embargo, hace falta información para apoyar el diseño de estas políticas. En una revisión de la investigación educativa en el país, Urquiola y Contreras (1999) identifican temas de calidad docente e incentivos como áreas prioritarias de una agenda de investigación. Por otra parte, en cuanto a las condiciones laborales que enfrentan los maes-

[3] Esta es una de las conclusiones de las principales revisiones de estudios de función de producción en países en vías de desarrollo, ver por ejemplo Hanushek (1995).

tros, los únicos trabajos existentes que identifican estos autores son Subirats y Nogales (1994), Calderón (1996), Ministerio de Desarrollo Humano (1996), Psacharopoulos y otros (1996) y Piras y Savedoff (1998).

En este contexto, esta investigación intenta contribuir al debate sobre los maestros con información y lineamientos para el diseño de políticas. Con este fin, se plantea los siguientes seis objetivos específicos:

1) *Investigar si en Bolivia el salario del docente, así como sus niveles de calificación más fácilmente observables, tienen un impacto significativo sobre el logro educativo.* La evidencia que se presenta sugiere que éste no es el caso. Desde un punto de vista cuantitativo, se observa que una vez se controla por las características socioeconómicas de los alumnos, la presencia de maestros normalistas y aquellos que se encuentran en posiciones superiores en el escalafón *no* está asociada con mejores rendimientos en exámenes. Esta conclusión se confirma utilizando información más cualitativa, la que indica que la motivación y el desempeño de los maestros decaen con su antigüedad, variable que está estrechamente asociada con sus niveles salariales.

2) *Indagar si los maestros en Bolivia se encuentran relativamente bien remunerados, por lo menos en cuanto a sus salarios por hora.* Esta investigación muestra que es difícil dar una respuesta definitiva a esta interrogante, e intenta explicar por qué algunos estudios anteriores han presentado conclusiones contradictorias. Específicamente, se muestra que a partir del análisis estadístico las conclusiones en cuanto a si los maestros están bien o mal pagados dependen del grupo de comparación que se utilice: algunos sugieren que los maestros ya ganan demasiado, y otros que están mal remunerados. Ésta es una conclusión importante, porque implica que los maestros no son una muestra aleatoria de la población, y resalta la importancia de considerar el tipo de personas que atrae la docencia.

3) *Caracterizar a los maestros a partir de variables socioeconómicas, educativas y vocacionales.* Como se indicó, la literatura internacional se ha interesado en comparar a los docentes con otros grupos de trabajadores en la sociedad. Este trabajo presenta tales comparaciones, relacionando además la composición del magisterio con las recompensas que su estructura salarial implícitamente ofrece a distintos tipos de personas. Este aspecto incluye tanto la presentación de caracterizaciones cuantitativas más extensas de las que generalmente se han producido, como de análisis cualitativos realizados a partir de entrevistas a profundidad con maestros en las ciudades de La Paz y Santa Cruz.

4) *Estimar el efecto de los incentivos en el desempeño de los maestros.* En este campo, el documento presenta evidencia sencilla en cuanto a que los maestros tienen un mejor desempeño cuando trabajan en situaciones que premian este comportamiento y sancionan el contrario.

Específicamente, se encuentra que los maestros perciben que los establecimientos particulares y de convenio tienen estructuras de incentivos que promueven más su efectividad, y que éstas en general tienen el impacto deseado.

5) *Comenzar a investigar cómo el proceso de Reforma Educativa está cambiando los incentivos que tienen los maestros.* Aunque la discusión explícita de incentivos en la actual reforma se ha intensificado en los últimos años, los cambios introducidos a lo largo de este proceso ya han comenzado a alterar los premios y castigos que reciben los maestros. Desde un punto de vista cualitativo, este trabajo explora cómo estas medidas afectan el comportamiento de los docentes en cuanto a aspectos como la búsqueda de capacitación y la propensión a los paros.

6) *Formular implicaciones de política en cuanto al diseño de los sistemas de incentivos actualmente bajo consideración.* Estos resultados sugieren que en la medida en que los incrementos salariales dependan solamente de las características observables de los maestros, tendrán relativamente pocos efectos directos sobre el desempeño del sistema, aunque con el tiempo podrían ayudar a mejorar la "calidad" de personas que ingresan a la docencia. Para tener un impacto positivo en el corto plazo, será necesario que los incrementos estén atados al desempeño de los docentes. Estos hallazgos tienen implicaciones directas sobre el diseño de incentivos bajo consideración en esta etapa del Programa de Reforma Educativa.

Los siguientes seis capítulos tratan estos objetivos y hallazgos, uno a la vez. En lo que queda del presente capítulo, se presentan dos insumos para la lectura del resto de la investigación: una descripción de las fuentes de información utilizadas, y una breve reseña del sistema de remuneraciones que rige la actividad docente en Bolivia.[4]

A. Fuentes de información

Los análisis que se presentan en este trabajo se realizan a partir de cuatro fuentes principales de información: 1) la Encuesta Nacional de Empleo de 1997, 2) las bases de 3ro. y 6to. de primaria del Sistema de Medición y Evaluación de la Calidad Educativa (SIMECAL), 3) una encuesta a maestros aplicada específicamente para este estudio, que en adelante se denominará Encuesta Específica a Maestros en Actividad, y 4) entrevistas cualitativas realizadas en ocho establecimientos educativos. Adicionalmente, se usan datos administrativos provistos por la Unidad de Información y Análisis del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

[4] En varias partes del documento se hace referencia a una serie de estudios que patrocinó el Banco Interamericano de Desarrollo en distintos países de la región, los que se refieren a las carreras que desarrollan y los incentivos que tienen los maestros. Esta investigación es independiente de ese proyecto y tiene un alcance temático más amplio. El documento se refiere a estos estudios en varias instancias porque los trabajos del proyecto del BID proveen interesantes parámetros de comparación en cuanto a aspectos de metodología y resultados.

Los análisis temáticos que se presentan en los siguientes capítulos en general utilizan varias de estas fuentes en forma simultánea. En muchos casos, deben señalar algunas diferencias entre estas fuentes en cuanto a factores como su cobertura geográfica. Para brindar un contexto general de estas discusiones, esta sección presenta una descripción de cada una de las fuentes de información. La discusión enfatiza los instrumentos diseñados específicamente para este estudio, y solamente presenta una reseña básica de las otras bases de datos, refiriendo el lector a publicaciones que dan mayor detalle en cuanto a sus características.

1. Encuesta Nacional de Empleo, 1997

El objetivo de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) es producir información referida al mercado laboral en Bolivia, y en este sentido es útil para analizar la situación de los maestros, con relación a la de otros grupos comparables. Adicionalmente, esta encuesta tiene la ventaja de tener una cobertura nacional, la que distingue entre tres *dominios geográficos*:

- *Zona urbana*, que incluye a las nueve capitales de departamento y la ciudad de El Alto.
- *Zona provincial*, que cubre a las localidades con más de 2.000 habitantes que no están en la categoría anterior.
- *Zona rural*, que considera a las localidades con poblaciones inferiores a los 2.000 habitantes.

A pesar de que su cobertura la hace una fuente de información atractiva, la ENE tiene dos desventajas para los fines de esta investigación. Primero, obviamente recoge poca información sobre aspectos como las características vocacionales y los historiales laborales de los maestros. Segundo, como el tema principal que cubre esta encuesta de hecho no es la labor docente, sus tamaños de muestra no están diseñados para "soportar" análisis con mucha desagregación geográfica sobre los maestros. En otras palabras, mientras que la ENE puede ser muy informativa en cuanto a cómo se compara la escolaridad de todos los maestros con la de otros grupos, sus resultados serían mucho menos confiables si se trata de hacer este análisis sólo para el departamento de Chuquisaca.

2. SIMECAL

Para obtener una medida cuantitativa del logro educativo, se utilizaron las bases de 3ro. y 6to. de primaria del Sistema de Medición y Evaluación de la Calidad Educativa (SIMECAL), las que se describen en mayor detalle en Ministerio de Desarrollo Humano (1997). Esta fuente de información distingue el ámbito geográfico en el que se encuentran las escuelas (urbano y rural), así como su dependencia (fiscal, convenio y particular).

En cada estrato que se forma a partir de estas variables, el SIMECAL recoge información útil para el análisis de temas educativos. Al margen de administrar un examen de lenguaje y uno de matemáticas a cada alumno, el sistema tiene una batería de cuestionarios dirigidos a los siguientes actores: el alumno/a, el profesor, el jefe de hogar (de cada alumno), el director y el líder comunitario. La presente versión del trabajo se concentra solamente en información que proviene de cuestionarios aplicados a los primeros tres de estos sujetos.

Finalmente, aunque el SIMECAL ha producido resultados sobre varios niveles educativos, este estudio enfoca solamente el 3ro. de primaria. Esta selección se debe a los siguientes motivos. Primero, la base de datos proporcionada sólo cubre este nivel y el sexto de primaria. Segundo, entre todos los niveles a los que ha llegado el SIMECAL y para los que hay disponibilidad de datos, el tercero es el más bajo y, por tanto, es posible que sus resultados sean menos afectados por la influencia de insumos educativos recibidos anteriormente por los alumnos.

Esto es particularmente importante debido a la significativa migración que se observa en Bolivia, y a las diferencias en dotaciones de insumos educativos que se registran en distintas áreas. En un curso del nivel secundario, por ejemplo, es mucho más probable encontrar a niños que hayan migrado del campo a la ciudad. Al observar sus desempeños educativos y correlacionarlos con los insumos de los que gozan, implícitamente se estará atribuyendo a estos últimos los resultados que parcialmente se deben al tipo y la intensidad de insumos recibidos mientras se encontraban en el campo. Por otra parte, hasta el 3ro. de primaria, aún no se registra una deserción tan significativa como la que se observa en niveles posteriores, particularmente en la secundaria, lo que reduce algunos problemas de sesgos de selección.

Estas bases sirven de insumo para dos tipos de análisis. El primero, detallado anteriormente, es estimar si la remuneración del maestro tiene un impacto significativo sobre el logro educativo. Adicionalmente, se utilizó la base del SIMECAL para el diseño del marco de la encuesta específica al proyecto, de la manera que se describe en la siguiente sección.

3. Encuesta específica a maestros en actividad[5]

La Encuesta Específica de Maestros en Actividad, aplicada especialmente para este estudio, recoge información sobre características relevantes de una muestra de docentes de primaria que trabajan en establecimientos públicos, privados y de convenio. Esta encuesta se llevó adelante en las ciudades de La Paz, El Alto y Santa Cruz entre febrero y marzo de la gestión escolar del 2000. La selección del ámbito geográfico

5 El Anexo 2 al final del documento contiene una versión más detallada de esta discusión, particularmente en aspectos que se refieren al diseño de la muestra.

obedeció a razones prácticas y presupuestarias por cuanto en el momento del diseño se disponía de un marco de muestreo apropiado para las tres ciudades, el que permitía una mejor supervisión del trabajo de campo. En el calendario inicial del proyecto estaba programado realizar la encuesta en abril a una parte del área rural de La Paz, operativo que no fue posible debido a los problemas sociales ocurridos durante este mes.

El cuestionario de la encuesta se elaboró a partir del modelo utilizado por la Red de Centros del BID, aunque se hicieron modificaciones significativas para adaptarlo a los objetivos de este proyecto y adecuarlo a las características del sistema educativo boliviano. El cuestionario se organizó en diez capítulos que cubren las siguientes temáticas:

1) Datos generales del docente,
2) Antecedentes académicos y formación profesional,
3) Experiencia e historia laboral,
4) Vocación y motivación para la elección de la carrera,
5) Desempeño,
6) Ambiente de trabajo,
7) Identificación de los superiores,
8) Percepciones en cuanto a derechos y obligaciones,
9) Ocupaciones adicionales,
10) Ingresos y bienestar del hogar.

La unidad de investigación de la encuesta es el docente de primaria que ejerce sus actividades en establecimientos de cualquier tipo de administración. Debido al elevado costo que significaría extraer una muestra aleatoria simple de maestros, se optó por generar un diseño por conglomerados, aprovechando la posibilidad de encontrar a los docentes en los mismos establecimientos donde trabajan. Esta forma de muestreo requirió seleccionar a las unidades educativas y no así a los maestros, hecho que permitió reducir los costos de la encuesta.

Como se señaló en la introducción, uno de los principales objetivos del estudio es establecer relaciones estadísticas entre los esquemas de incentivos y el desempeño docente. El modelo del BID evalúa el desempeño del docente según sus propias declaraciones, pero en última instancia interesa también medirlo a través de los impactos sobre el logro educativo de los mismos alumnos. Para este fin, se decidió incorporar información del SIMECAL en el diseño de la muestra, para luego obtener los puntajes de alumnos como otro indicador de resultados.[6]

[6] Agradecemos a John Newman por esta sugerencia.

Los registros del SIMECAL fueron el principal insumo para la obtención de un listado de unidades educativas elegibles, particularmente en La Paz, donde estas pruebas tuvieron una cobertura censal para el 3ro. de primaria. Este listado fue complementado con el Directorio de Establecimientos Educativos proporcionado por la Unidad de Información y Análisis del Ministerio de Educación.

El marco muestral de establecimientos de La Paz y El Alto fue estratificado en tres grupos de acuerdo a los resultados del SIMECAL: i) unidades educativas (UE) con rendimiento en riesgo (RR), ii) UE con rendimiento intermedio (RI), y iii) UE con rendimiento satisfactorio (RS). La proporción de establecimientos en cada uno de los grupos fue estimada en función del número de alumnos en el 3er. curso, a quienes se había aplicado la prueba de SIMECAL, con las proporciones que se detallan en el cuadro 1.1.

Cuadro 1.1
Ponderación de los estratos

	Proporción
1. Rendimiento en riesgo	16.8
2. Rendimiento intermedio	56.7
3. Rendimiento satisfactorio	26.5

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de 3ro. y 6to. de primaria del SIMECAL.

La asignación de los establecimientos a cada uno de los estratos se generó a partir de un modelo que controla por las características observables de los establecimientos y predice el puntaje de rendimiento, el que se describe en mayor detalle en el capítulo V. Los establecimientos que obtienen mejor calificación *respecto al nivel esperado, dadas sus características observadas*, se clasifican como RS; los que están alrededor del valor que el modelo predice se denominan RI; y los que están por debajo se clasifican RR, respetando las proporciones iniciales señaladas anteriormente. Como se indicará más adelante, esto permitió evaluar los impactos de una serie de variables cuando los alumnos eran por lo menos similares en cuanto a sus características observables.

El tamaño por estrato se asignó proporcionalmente, respetando la estructura inicial del marco muestral.[7] Una muestra aleatoria simple precisaba de menos de 600 maestros para proporcionar estimadores con confiabilidad aceptable, sin embargo, los efectos de conglomeración incrementan los requerimientos de tamaño muestral, dado que inciden en el aumento de los errores estándar. La muestra efectiva de la base de datos tiene un total de 2.052 docentes con información completa, distribuidos de la siguiente manera:

7 Otra posibilidad hubiese sido la afijación óptima; sin embargo, dado que se deseaba establecer relaciones entre los puntajes del SIMECAL y el desempeño docente, resultaba acertado respetar las estructuras iniciales.

Cuadro 1.2
Tamaño efectivo de la muestra

Ciudad	No. de Establecimientos	Docentes	% docentes
La Paz	52	916	44.6
Santa Cruz	56	874	42.6
El Alto	17	262	12.8
Total	125	2052	100.0

Fuente: Elaboración propia.

En los análisis subsiguientes, por otra parte, se combinan las muestras de La Paz y El Alto.

4. Entrevistas cualitativas

Para complementar las fuentes de información cuantitativa descritas, se hicieron entrevistas a profundidad a maestros en escuelas de La Paz y Santa Cruz.[8] Aunque estos datos no cuentan con la representatividad que se obtiene de un diseño de muestreo, tienen la ventaja de recoger información en un contexto más flexible, en el que los maestros tienen oportunidad de expresar sus opiniones más libremente que en una encuesta con un formulario cerrado.

En total, se cuenta con información de 87 entrevistas colectivas e individuales realizadas a maestros de ocho escuelas en las ciudades de La Paz y Santa Cruz, cuatro fiscales, dos de convenio y dos privadas, todas ellas afectadas por el proceso de reforma educativa que se registra desde 1994. En total, se cuenta con 30 entrevistas individuales, de las cuales ocho corresponden a directores y 22 a docentes. En las entrevistas colectivas participaron 57 maestra/os de dos escuelas fiscales de Santa Cruz, las que igual que las anteriores fueron grabadas. Los contextos en los que se hicieron figuran en notas tomadas durante su realización.

Esta información se registró durante un intensivo trabajo de campo de una semana en cada distrito. Debido al poco tiempo disponible, el criterio de selección fue que las escuelas fiscales en cada ciudad compartieran el mismo local, y que las otras dos se encontraran muy cerca de ellas, condición que se cumplió en ambos distritos. Esto es útil en las comparaciones posteriores porque, al considerar escuelas en el mismo barrio, se puede mantener por lo menos parcialmente constante el contexto socioeconómico en el que se desenvuelven establecimientos de distinta dependencia.

8 Los criterios para la selección de las ciudades fueron los mismos que los descritos de la Encuesta Específica.

La intención además era tener la posibilidad de hacer entrevistas colectivas en todas las escuelas, objetivo que sólo fue posible en dos. Las entrevistas colectivas en las escuelas fiscales de Santa Cruz reunieron a todo el plantel durante aproximadamente dos horas, y en cada una se debatió un eje del estudio. En la Escuela 1, turno de la mañana, la pregunta fue: ¿Qué afecta el desempeño de los maestros, y qué se requiere para mejorarlo? En la Escuela 2, turno de la tarde, se trató el tema del control sobre el trabajo docente. En la Escuela No. 3, de convenio, entrevistamos a grupos de maestros durante toda la semana en las horas de recreo, y en Escuela No. 4, privada, sólo se pudieron hacer entrevistas individuales. Los temas de las entrevistas se fueron adaptando también a las circunstancias y de esa manera se conoció, por ejemplo, las motivaciones que tienen los maestros entrevistados para trabajar en los distintos tipos de dependencia que hay en el sistema (fiscal, convenio, privado).

En La Paz las entrevistas fueron individuales y los temas también variaron. En las escuelas fiscales se indagó sobre los incentivos que tienen los maestros para permanecer en la docencia, buscando explicar por qué la carrera acoge a un mayor número de mujeres que de varones. En las escuelas de convenio y privadas nos centramos en las trayectorias de sus directores, quienes casualmente tienen más de 30 años de servicio en el magisterio. La información brindada por ellos ofrece un contexto de comparación para la información registrada en las otras escuelas.

B. El sistema de remuneración de los maestros

Los capítulos siguientes suponen que el lector tiene un conocimiento general en cuanto a las características básicas del sistema que determina la remuneración de los maestros en el sector fiscal. Esta sección presenta una introducción general a este tema, incluyendo también información histórica en cuanto a la manera en que han evolucionado los salarios del magisterio.[9] La información que se presenta es principalmente descriptiva y de contexto. Se dejan los análisis más específicos, por ejemplo, en cuanto a cómo se comparan los salarios de los maestros con los de otros grupos de la población, para capítulos posteriores.

1. Condición de titulación, escalafón y salarios relativos

El sistema boliviano contempla cuatro tipos de maestros, si éstos se distinguen según las calificaciones formales que han adquirido.

Los primeros son los maestros *normalistas*, personas que cumplieron con los programas de formación inicial, graduándose de una escuela normal. Estos programas contemplan cuatro años de estudio, con lo que los maestros normalistas tienen un año más de escolaridad que los técnicos su-

[9] Parte de la discusión se desarrolla a partir de Murillo (1998).

periores, pero uno menos que las personas que obtienen licenciaturas en el sistema universitario. Un segundo grupo son los maestros *egresados*, quienes han completado todas las materias requeridas en la normal, pero aún no han satisfecho los requisitos de titulación. Una tercera clasificación abarca a los maestros *titulares por antigüedad*. Éstas son personas que no cursaron la normal, pero a quienes el Estado les reconoce titularidad debido a su experiencia. Un maestro adquiere esta condición después de aproximadamente seis años de servicio. Finalmente, están los maestros *interinos*. Éstos son individuos que no han completado la normal y, en mucho casos, ni siquiera la han comenzado. Particularmente en el área rural, esta categoría puede incluir a personas que en ciertos casos no han completado la secundaria, y que tampoco tienen suficiente experiencia o años de servicio para ser considerados titulares por antigüedad.

Los salarios básicos de los maestros se determinan a partir de estas cuatro condiciones de titulación, tomando en cuenta también los dominios geográficos en los que trabajan: urbano (que se refiere a capitales departamentales), provincial y rural. Los salarios base que resultan se ilustran en el cuadro 1.3. Para hacer comparaciones entre los posibles casos, el cuadro muestra cómo el salario base en cada casilla se compara con el de un interino en el área urbana, el maestro con el menor haber básico.

Cuadro 1.3
Haberes básicos relativos por dominio geográfico de trabajo según condición de titulación
(como porcentaje del haber de un interino en capital)

Condición de titulación	Dominio geográfico		
	Urbano (capital)	Provincia	Rural
Interino	100	110	120
Titular por antigüedad	110	121	131
Egresado	121	134	145
Normalista	133	146	160

Fuente: Elaboración propia a partir de Murillo (1998) e información de la Unidad de Análisis e Información, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

Como se observa, manteniendo constante la condición de titulación, los maestros rurales son los que más ganan, seguidos de los provinciales y los urbanos. Manteniendo constante el dominio geográfico, por supuesto reciben una mejor remuneración los maestros con mayor condición de titulación. Este sistema genera una estructura aproximadamente "diagonal" en el cuadro. Para ilustrar, un titular por antigüedad en el área rural tiene un salario base casi igual al de un egresado en zona provincial y un normalista en el área urbana.

Los haberes básicos que detalla el cuadro 1.3 sirven de punto de partida en el cálculo de la remuneración del maestro. Para determinar el total

ganado, adicionalmente, es necesario considerar dos factores: la carga horaria y la posición en el esquema conocido como el *Escalafón Docente*.

Comenzando con este último factor, se puede notar que el *Escalafón Nacional del Servicio de Educación*, instituido en 1957, garantiza la estabilidad funcionaria y crea un sistema de remuneraciones que depende fundamentalmente de la antigüedad del docente, según la cual se le asigna una categoría. Entre las posibles, el interino es el de menor rango. Los docentes que son titulares por antigüedad, egresados o normalistas pueden acceder a otras siete clasificaciones, que van desde la quinta categoría, reservada para los de menor experiencia, hasta la categoría al mérito, destinada a las personas de mayor antigüedad. Con esto, las categorías disponibles son: interino, quinta, cuarta, tercera, segunda, primera, cero y mérito.

Actualmente el paso entre categorías no es solamente función de la antigüedad de los docentes, sino también de su desempeño en exámenes. Específicamente, con la promulgación de la Ley de Reforma Educativa, se aprobó un examen que debe rendirse para ascender, el que los maestros tienen opción a tomar cada cinco años. Como se detalla más adelante, no todos los maestros que cumplen los requisitos para hacerlo deciden intentar el cambio de categoría.

El principal incentivo para el ascenso en este sistema es la remuneración. Sobre el haber básico de cada maestro, calculado según la tipología presentada en el cuadro 1.3, se agrega un porcentaje que corresponde a su posición en el escalafón, según la información presentada en el Cuadro 1.4. Como se observa, los incrementos van desde un 10 por ciento para los interinos, hasta un 150 por ciento para los docentes en la categoría al mérito.

Cuadro 1.4
Porcentajes de incremento según la posición en el escalafón

Categoría	% de incremento
Interino	10
Quinta	30
Cuarta	45
Tercera	60
Segunda	75
Primera	100
Cero	125
Mérito	150

Fuente: Murillo (1998).

La combinación de la información y criterios presentados en los cuadros 1.3 y 1.4 sugiere que en realidad hay bastante variabilidad en los salarios que reciben los maestros en Bolivia. Esto se observa en el cuadro 1.5, que muestra los salarios relativos que se dan en el sistema y refleja relativa variabilidad, ya que la máxima remuneración observada es mayor a la mínima por un factor de aproximadamente 300 por ciento.

Al margen de estas características esenciales del sistema, se genera un tanto de variabilidad adicional porque los maestros que enseñan en zonas fronterizas reciben un bono que incrementa sus ingresos en un 20 por ciento. Adicionalmente, los salarios finales dependen de la cantidad de horas que trabajan los docentes.

Cuadro 1.5
Salarios relativos por la posición en el escalafón según el dominio geográfico y la condición de titulación
(como porcentaje del haber básico de un interino en capital)

Dominio geográfico y condición de titulación	Categoría en el escalafón docente								
	Sin categoría	Interino	5ta.	4ta.	3ra.	2da.	1ra.	0	Mérito
Capital									
Interino	100	110	-	-	-	-	-	-	-
Tit. por ant.	110	121	143	160	176	193	220	248	275
Egresado	121	133	157	175	194	212	242	272	303
Normalista	133	-	173	193	213	232	266	300	333
Provincia									
Interino	110	121	-	-	-	-	-	-	-
Tit. por ant.	121	133	157	175	194	212	242	272	303
Egresado	134	147	174	194	214	235	268	302	335
Normalista	146	-	190	212	234	256	292	329	365
Rural									
Interino	120	132	-	-	-	-	-	-	-
Tit. por ant.	131	144	170	190	210	229	262	295	328
Egresado	145	160	189	210	232	254	290	326	363
Normalista	160	-	208	232	256	280	320	360	400

Fuente: Elaboración propia a partir de Murillo (1998) e información de la Unidad de Información y Análisis, Ministerio de Educación,Cultura y Deportes.
Nota: Una casilla en blanco indica que teóricamente esa combinación no existe. En algunos casos, sin embargo, en la práctica podrían existir algunos docentes con esas características.

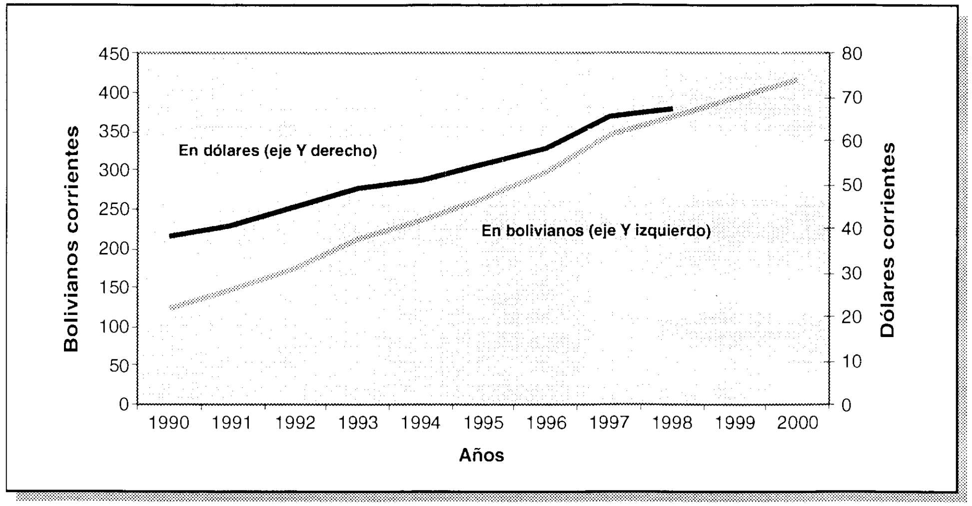
2. Remuneraciones absolutas y su evolución

Hasta aquí se ha presentado las reglas básicas que gobiernan la determinación de los salarios *relativos* de los maestros en el sector público en Bolivia. Como sugieren los cuadros presentados, los niveles *absolutos* de sus remuneraciones depende de un parámetro clave: el haber básico de un

docente interino urbano. Una vez se determina el valor de éste, toda la estructura relativa detallada entra en juego. Con excepción del 20 por ciento que representa el bono frontera, así como las variaciones en horas trabajadas, toda la estructura salarial queda determinada.

En este sentido, para estudiar cómo ha evolucionado el salario de los maestros en términos absolutos, es útil observar la evolución del haber básico de un docente urbano como una buena aproximación. Esta información la presenta la figura 1.1, que muestra cómo ha cambiado este salario base tanto en bolivianos (eje izquierdo) como en dólares (eje derecho) desde 1990.

Figura 1.1
Evolución del salario base de un maestro interino en área urbana en bolivianos y dólares corrientes



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Empleo.

La conclusión clara es que en los últimos diez años, los incrementos salariales a los maestros han sobrepasado ampliamente el ritmo de la inflación. En 1999 y en dólares corrientes, el salario de un docente interino en capital era superior en aproximadamente un 80 por ciento al que recibía en 1990. El ascenso del salario real que se refleja en la figura 1.1 se conoce bien en la literatura nacional, y ha sido resaltado, por ejemplo, por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (1997), Contreras (1999) y Banco Mundial (1999).

Hay menos datos y menos conocimiento en cuanto a la evolución del salario docente antes de 1990. En uno de los contados trabajos que tocan este tema, Corvalán (1990) indica que los salarios reales de los docentes disminuyeron significativamente durante el período 1980-1987, lo que es

consistente tanto con la severa situación fiscal que enfrentó el Estado durante esa época, como con los cambios en los salarios de los maestros en países vecinos.

Aunque es difícil "enlazar" la información de la década de los 80 con la de los 90, estos datos sugerirían que en este período el salario promedio real de los docentes ha experimentado una evolución que describe una "U", disminuyendo primero y aumentando posteriormente. Esto es consistente con las apreciaciones que los maestros expresan verbalmente en la información cualitativa que se incluye más adelante, pero, por supuesto, es difícil de confirmar.

Para resumir, este capítulo ha presentado una introducción a dos temas fundamentales para el resto del análisis: las fuentes de datos a utilizarse, y el sistema que rige las remuneraciones de los maestros en Bolivia. A partir de estos dos insumos, los siguientes capítulos presentan varios análisis que intentan cumplir con los objetivos planteados en la introducción al trabajo.

Capítulo II

El impacto del salario del maestro sobre el logro educativo

El anterior capítulo ha señalado que independientemente de los niveles salariales que registran los maestros en promedio, existe variación significativa entre los sueldos que reciben individuos que tienen distintas condiciones de titulación y se encuentran en distintas posiciones del escalafón docente. Dentro de cada dominio geográfico se registran diferencias de más de 150 por ciento, y si se consideran diferencias entre dominios, éstas llegan hasta aproximadamente el 300 por ciento.

Existen múltiples maneras de analizar y justificar estas diferencias. Por ejemplo, podría ser que esta estructura de premios a la antigüedad atraería a las personas a la profesión y una vez en ella, les brindaría incentivos para permanecer. Otra posibilidad es que las diferencias entre ámbitos geográficos compensan el hecho de que el vivir en alguno implica más dificultades o costos que en otro.

Aun otra potencial explicación, sin duda, sería que al pagar más a un maestro con determinadas características se estaría "comprando" un mejor insumo. A manera de ilustración, al dar un mayor salario a un maestro normalista, se está adquiriendo alguien que tiene una formación pedagógica formal y, en promedio, se creería que tal individuo está mejor preparado para enseñar que un docente interino. De la misma forma, podríamos creer que un maestro en categoría cero o al mérito, por sus años de experiencia y trayectoria, debería estar en mejor posición para impartir clases que uno en cuarta o quinta categoría.

El objetivo de este capítulo es analizar la validez de esta última explicación. Este es un ejercicio relevante porque, implícita o explícitamente, esta racionalidad parece ser la que las autoridades educativas estatales están utilizando para guiar una buena parte de la política hacia los maestros. En la propuesta de incentivos que se discute actualmente, por ejemplo, se contempla el Incentivo a la Permanencia Rural, el que tiene el objetivo explícito de "premiar y reconocer el trabajo de los maestros *con formación inicial* en localidades rurales con niveles elevados de pobreza y con altas tasas de maestros interinos" (énfasis añadido).

Este tipo de justificativos claramente incluye la presunción de que los maestros con mejores condiciones de titulación, y potencialmente aquéllos

con mayor posición en el escalafón, en general producirían un mayor logro educativo. Como se indicó, este capítulo analiza la validez de este supuesto, *lo que equivale a preguntarse si el salario del maestro efectivamente incrementa el rendimiento educativo.*

Para este fin, es necesario definir qué es lo que constituye el rendimiento en el sector educacional, aspecto sobre el cual pueden sugerirse varios enfoques. Desde un punto de vista sociológico, por ejemplo, se podría hacer énfasis en cuán efectivo es el sistema al inculcar valores cívicos o de multiculturalidad. Desde un punto de vista económico, que es el que adopta este capítulo, generalmente se considera que la calidad será mayor en la medida en que un sistema genere más *valor agregado* en la producción de:

1) mayores ingresos para sus usuarios, una vez éstos culminan su educación,
2) mejores notas en pruebas de rendimiento académico.[10]

La primera parte de este capítulo adopta el segundo indicador. Específicamente enfoca el impacto de las características del maestro, particularmente aquellas relacionadas a su nivel salarial, sobre las notas en exámenes de lenguaje de alumnos de 3ro. de primaria. Para este fin, utiliza las bases de 3ro. y 6to. del Sistema de Medición y Evaluación de la Calidad Educativa (SIMECAL).[11]

A modo de adelanto, se puede señalar que los resultados son relativamente consistentes con la literatura internacional, ya que la principal conclusión es que no se puede descartar que en Bolivia el salario del maestro *no* afecta el rendimiento educativo. Específicamente, una vez se controla por las características de los alumnos a los que enseñan, no queda evidencia sistemáticamente significativa que indique que los maestros normalistas, o aquéllos con mejores posiciones en el escalafón, logren mejores resultados. Como éstas son las características que el sistema usa para determinar las remuneraciones, esta evidencia es consistente con que *no* se está comprando un mejor "insumo" cuando se contrata a un maestro que gana más, o alternativamente, que el salario docente tiene poco impacto sobre el logro educativo.

El hecho de que esta conclusión indique "no se puede descartar" en vez de "se puede afirmar" refleja que las características de un maestro que enseña en una unidad educativa o localidad determinada son variables "endógenas", resultado de las decisiones de docentes, directores y padres

[10] Estos criterios varían en cuanto al momento en el que evalúan el impacto de los insumos educativos. En el primer caso, el concepto es uno de "eficiencia externa" que explora el desempeño de los alumnos una vez están en el mercado laboral. En el segundo, se evalúa al sistema "en sus propios términos", es decir, se miden las destrezas que el sistema educativo mismo pretende transmitir.

[11] En el país no existe disponibilidad de datos suficiente para realizar este análisis suponiendo que los ingresos, y no así las notas en exámenes, son el indicador apropiado del logro educativo.

de familia. Cuando éste es el caso, la cantidad de insumos escolares (como textos o la calificación del maestro) de los que goza un alumno no es independiente de sus características socioeconómicas, como el ingreso de su hogar, la escolaridad de sus padres o su nivel de nutrición. En este tipo de situación es difícil determinar si lo que causa el desempeño del alumno es la dotación de insumos en la escuela, o las características de su entorno socioeconómico.

Por otra parte, esta dificultad se agrava porque los niveles de provisión de distintos insumos tienden a mostrar una correlación significativa. Por ejemplo, un colegio que tenga textos en cantidad adecuada, es más probable que también sea uno con buena infraestructura y maestros titulados. Las relaciones de este tipo hacen que, desde un punto de vista metodológico, sea complicado aislar el efecto de cada insumo, como se detalla más adelante.

Estas consideraciones tienden a relativizar la conclusión central mencionada. Ésta se ve reforzada, sin embargo, por los resultados de la Encuesta Específica que se presentan al final de este capítulo. De ellos se desprende que las declaraciones de los mismos maestros también indican que los docentes mejor remunerados se desempeñan peor, y que, adicionalmente, tienen indicadores de vocación más bajos.

Tanto los resultados cuantitativos como los más cualitativos, por tanto, sugieren que el salario del maestro tiene poco impacto sobre el logro educativo. Este capítulo se limita a presentar los datos y detalles metodológicos detrás de esta afirmación. Una explicación más analítica de los mismos, así como de sus implicaciones de política, se posterga para partes subsiguientes del documento.

A. Estadísticas descriptivas: el SIMECAL

Para introducir los datos del SIMECAL y como referencia para discusiones posteriores, el cuadro A.1 en el anexo estadístico presenta estadísticas descriptivas, desagregándolas según el estrato al que se aplican: urbano privado, urbano fiscal y rural fiscal. La primera diferencia entre estos estratos está en el desempeño en los exámenes de lenguaje, donde la nota promedio es de 56,6, 49,4 y 47,3, respectivamente. Para fines de comparación, se puede notar que en su diseño los puntajes tienen una media de 50 y dos puntos de corte: 45 y 55. Cualquier puntaje inferior al primero se considera "en riesgo", y cualquiera mayor al segundo, "satisfactorio". Los que quedan entre ambos se denominan "intermedio".

Al margen de esta variación significativa en notas, estas estadísticas también muestran los perfiles socioeconómicos muy distintos que caracterizan a cada estrato. Para ilustrar, mientras que en colegios urbanos privados más del 79 por ciento de los alumnos tienen madres que terminaron la secundaria, éste es el caso para solamente el 11 por ciento de los alumnos en escuelas fiscales rurales.

Este tipo de diferencias, y las implicaciones que tienen para las inferencias sobre los efectos de las características del maestro o de otros insumos educativos, serán de referencia constante en el resto de este capítulo. Si el análisis no considera tales diferencias puede fácilmente conducir a conclusiones erróneas, por lo que en casi todos los casos la presentación incluye resultados que diferencian de acuerdo al tipo de dominio geográfico (urbano o rural) y de control (fiscal o privado) del que los alumnos y maestros provienen.

B. Marco teórico y literatura internacional

Esta sección describe el marco teórico que utiliza este documento, presentando una descripción relativamente detallada de los conceptos relevantes, ilustrándolos con ejemplos específicos y haciendo varias referencias a la literatura internacional.

1. Análisis de la calidad educativa: funciones de producción

El enfoque de función de producción, que en este capítulo sirve para estimar el impacto del salario de los maestros, parte del supuesto de que los colegios son "fábricas" que transforman recursos o insumos en habilidades cognitivas o de generación de ingresos. Formalmente, se postula que hay alguna relación

$$Y=f(I),$$

la que indica que el logro educativo, Y, está en función de un grupo de insumos resumidos en el vector I, que puede incluir variables como la disponibilidad de textos y de distintos elementos de infraestructura.

Adicionalmente, esta formulación casi siempre considera la influencia de variables socioeconómicas, como el ingreso del hogar o la escolaridad de la madre, las que se resumen en un vector X:

$$Y=f(I,X).$$

La inclusión de este elemento refleja que factores externos a la escuela y que tienen que ver con el hogar del alumno, como su estado de nutrición, afectan también su rendimiento dentro del sistema educativo.

Establecido algún esquema de este tipo, la atención generalmente se dirige a investigar si los colegios usan los insumos con distintos grados de eficiencia, y además a indagar sobre cuáles elementos de I son los que tienen el mayor impacto sobre Y. El énfasis sobre la eficiencia se debe a que desde un punto de vista económico, la competencia, cuando ésta existe, hace que en el largo plazo los establecimientos usen insumos en combinaciones óptimas para la producción de sus bienes. Por ejemplo, las fábricas de zapatos en general escogerán las *combinaciones* de insumos (como cuero, mano de obra, máquinas de coser) más efectivas para la confección de su producto.

El análisis de la eficiencia y la calidad de la educación se complica porque, por una parte, no hay un consenso claro en cuanto a cuál es el *producto* del sistema educativo. Por otra, como los establecimientos educativos rara vez son instituciones con fines de lucro, no es obvio que enfrenten competencia o una estructura de incentivos que los lleve a ser eficientes.

Si se define algún producto del sistema, sin embargo, es posible explorar si distintos colegios difieren en el grado de eficiencia con que producen, y, adicionalmente, analizar cuáles insumos son los que afectan más significativamente a dicho producto. Para este fin se especifican más las características de la relación anterior, generalmente dándole una forma lineal estimable en un contexto econométrico:

$$Y_i = \alpha + I_i \beta_I + X_i \beta_X + \varepsilon_i$$

donde Y_i, es el rendimiento (posiblemente en algún examen) del alumno i, e I_i y X_i son vectores de los insumos escolares y las características socioeconómicas asociadas a este alumno. β_I y β_X son coeficientes que miden el impacto de estas características sobre el resultado educativo.

Coleman (1966) presentó el primer esfuerzo por realizar este tipo de análisis aplicándolo a datos de EE.UU. Su trabajo se conoce como el "*Coleman Report*", y ha servido como base para la producción de estudios similares tanto en países desarrollados como en aquellos de menores ingresos. La conclusión principal de este estudio fue que los principales determinantes del logro educativo son las características socioeconómicas de los alumnos, así como la composición de sus grupos de pares (sus compañeros de curso o de establecimiento). Sorprendentemente, el análisis encontró que las variaciones en las dotaciones de insumos educativos que reciben distintos alumnos *no* tienen un efecto estadísticamente significativo, y explican una porción relativamente pequeña de las diferencias en resultados.

En las tres décadas que siguen a este estudio, se ha producido una gran cantidad de investigación similar, la que ha aclarado la interpretación correcta de estos resultados. Hay revisiones relativamente recientes de esta literatura. Sobre países desarrollados se puede citar a Hanushek (1986), Betts (1995), Burtless (1996) y Hanushek (1997). En países en vías de desarrollo están Fuller (1986), Fuller y Clarke (1994) y Hanushek (1995).

Aunque no existe consenso completo en este campo, se podría resumir las conclusiones de estas revisiones en dos puntos:

1) Hay evidencia de que existen diferencias significativas entre colegios en cuanto a su habilidad de mejorar el logro educativo de sus alumnos, *incluso cuando se toma en cuenta las características socioeconómicas de estos últimos*.

2) Es muy difícil, sin embargo, relacionar la efectividad de aquellos colegios que obtienen mejores resultados con los insumos *observables* que éstos utilizan. Éste es particularmente el caso en países desarrollados. En países de menores ingresos sí se encuentran más relaciones significativas entre la disponibilidad de ciertos insumos y el logro educativo. Aun así, sin embargo, es difícil aislar con precisión el efecto de un insumo específico.

Para ilustrar la primera de estas conclusiones, Hanushek, Kain y Rivkin (1998) presentan un análisis que indica que los colegios en Texas, EE.UU., varían mucho en cuanto a su habilidad para elevar las notas de alumnos similares en cuanto a sus características observables. Para ilustrar, su análisis indica que un grupo de colegios puede comenzar el año escolar con alumnos que tengan notas (en exámenes estandarizados) comparables y niveles socioeconómicos observablemente idénticos. Al terminar el período escolar y administrarse otro examen, algunos de estos colegios habrán elevado la nota de sus alumnos mucho más que otros.

En el caso boliviano también hay evidencia puntual consistente con este tipo de resultado. Por ejemplo, en aplicaciones del SIMECAL se ha encontrado que en algunos casos los mejores desempeños se encuentran precisamente donde uno no los esperaría: en colegios fiscales de zonas relativamente pobres. Este hallazgo es consistente con el que algunos colegios sean más "productivos" que otros, pudiendo lograr buenos resultados incluso para niños de condiciones iniciales precarias.

La segunda de estas conclusiones indica que es muy difícil establecer relaciones sencillas entre los colegios que tienen mayor efectividad y los insumos *observables* que éstos utilizan, y que tienden a guiar las políticas públicas. Para ilustrar, si se encontrara que los colegios más efectivos son aquellos que tienen profesores con varios títulos o que tienen relaciones alumno/maestro bajas, entonces se podría recomendar extender este tipo de características a otros establecimientos.

Como éste no es el caso, estos resultados sugieren que la variación en la eficiencia entre distintos colegios se atribuye a características que no son las que en general recogen los sistemas de información educativa. Por ejemplo, puede ser que una investigación cualitativa detallada sugiera que un colegio en una zona marginal es efectivo porque tiene un director o un plantel de profesores muy motivado. Esta característica, sin embargo, obviamente no es fácil de cuantificar o de replicar para poder dársela a otros establecimientos.

En resumen y para simplificar, se podría afirmar que estas investigaciones indican que "los colegios y los maestros importan" porque afectan el logro educativo, pero que "no podemos explicar por qué importan", por lo menos utilizando las variables que se usan más frecuentemente para caracterizar la calidad educativa.

Para fines posteriores es útil ilustrar cómo surge este resultado desde un punto de vista estadístico. Supongamos que existen dos colegios, uno que tiene un nivel alto de gasto por alumno (tiene exclusivamente profesores en niveles altos del escalafón y cuenta con buena infraestructura), y otro que tiene un nivel bajo (no cuenta con ninguna de estas características). Supongamos adicionalmente que el colegio con un nivel de gasto alto muestra un logro educativo promedio mayor al que tiene el de gasto bajo, y que sus alumnos tienen un perfil socioeconómico "mejor", es decir, provienen de hogares de mayores ingresos, y entre otras características, tienen mejores niveles de nutrición y padres con mayor escolaridad.

En este contexto, si se realiza una regresión simple entre notas de exámenes y los indicadores de calidad del colegio, la posición de los maestros en el escalafón y la calidad de la infraestructura, se encontrará que el gasto afecta favorablemente al logro educativo. En términos de la notación empleada, una especificación

$$Y_i = \alpha + I_i \beta_I + \varepsilon_i$$

producirá coeficientes β_I positivos y significativos.[12]

Al recordar, sin embargo, que los niños en el colegio de alto gasto tienen un perfil socioeconómico "mejor", nos damos cuenta que es necesario considerar este factor, ya que podría ser que estos niños tienen un mejor desempeño no gracias a los mejores insumos con los que cuentan, sino debido a la influencia de sus hogares. Técnicamente, esto indica que se debe implementar una regresión con variables de control:

$$Y_i = \alpha + I_i \beta_I + X_i \beta_X + \varepsilon_i$$

El resultado central del tipo "Coleman" es que una vez se hace este ajuste, los efectos de las características del maestro y de la infraestructura "desaparecen", ya que los coeficientes β_I se tornan estadísticamente no significativos. En contraste, queda evidencia de que las variables socioeconómicas influyen de manera determinante sobre el logro Y_i, ya que los coeficientes β_X tienden a ser significativos.

A veces se interpreta este resultado como si indicara que "el colegio no importa", o que sólo los factores socioeconómicos afectan el logro educativo. Vale recalcar que como indican las dos conclusiones a las que se hizo referencia en la revisión literaria, esta interpretación no es correcta. Lo único que este resultado indica es que la variabilidad en la eficiencia de los colegios no parece atribuirse a las diferencias en su uso de insumos contenidos en I.

12 Éste es sólo un ejemplo ilustrativo, ya que estrictamente serían precisas más de dos observaciones para implementar este tipo de especificación.

Este resultado se ha observado en muchos países, y vale la pena considerar dos puntos adicionales acerca de su interpretación:

1) Estos resultados implican que los presupuestos pueden no estar óptimamente asignados al interior del sistema educativo, y que sería posible elevar el logro promedio mediante una asignación distinta de los mismos. En otras palabras, a pesar de ser resultados "negativos" en el sentido de decir más acerca de lo que no sabemos que de lo que sabemos, estos hallazgos tienen importantes implicaciones de política.

2) Estos resultados se refieren a las combinaciones de insumos efectivamente observadas. No implican que estos insumos jamás tengan un impacto positivo sobre el producto educativo. En otros términos, si se observa que el nivel salarial del profesor no tiene efecto sobre las notas en exámenes, puede ser el caso que debido a rendimientos decrecientes no tenga efectos al nivel salarial observado, pero que a niveles más bajos sí los haya tenido. Mas adelante se verá un ejemplo concreto de esto con los datos del SIMECAL.

Finalmente, es importante mencionar que en esta ilustración la disminución del efecto de los insumos escolares se debió a la inclusión de variables de control socioeconómicas en la regresión. Este resultado, sin embargo, puede producirse incluso al comenzar con una regresión en la que se incluya sólo un insumo educativo en particular, ya que al ir incrementando el número de insumos incluidos (elevando el número de elementos en I), los coeficientes de todos estos pueden ir perdiendo su significancia estadística.

Sin entrar en todo el detalle econométrico de este resultado, se puede mencionar que se da porque existe correlación entre la disponibilidad de distintos insumos entre establecimientos. Por ejemplo, los colegios que tengan la mejor disponibilidad de textos serán probablemente aquellos que también tienen la mejor infraestructura. Desde un punto de vista econométrico, se dice que existe multicolinealidad en las variables de insumo. La implicación de este fenómeno para fines analíticos es en todo caso similar al problema de endogeneidad, ya que se torna muy difícil aislar los efectos verdaderos o causales de algún insumo específico.

Los resultados que conciernen a la primera parte de este capítulo utilizan un esquema similar al sugerido por las regresiones teóricas presentadas. Varían, sin embargo, porque incluyen información a nivel alumno, profesor, familia y establecimiento. Las regresiones más generales para individuos tienen la forma

$$Y_{ipe} = \alpha + Z_{pe}\,\beta_Z + I_e\,\beta_I + X_{ipe}\beta_X + \mu_{pe} + \varepsilon_{ipe}$$

donde Y_{ipe} es la nota de examen del alumno i en el paralelo p del establecimiento e, Z_{pe} es un vector de características del maestro, I_e representa una serie de características de infraestructura del establecimiento,

y X_{ipe} es un vector de variables socioeconómicas del alumno. Adicionalmente, μ_{pe} es un término que toma en cuenta la correlación de errores que puede existir entre los alumnos de un mismo paralelo.

C. Revisión de la literatura boliviana

Ésta no es la primera investigación que utiliza datos del SIMECAL para intentar relacionar el uso de distintos insumos con el logro educativo. Esta sección resume cinco trabajos anteriores: Ministerio de Desarrollo Humano (1997), Querejazu y Romero (1997), Vera (1997), Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (1998) y Vera (1999).[13] El primero de estos documentos, además de proveer una introducción a la metodología y características básicas del SIMECAL, establece una serie de correlaciones básicas entre rendimientos escolares (en el 3ro. y 6to. de primaria) y variables que denomina *factores asociados*. Estas últimas presumiblemente influyen en los aprendizajes de los escolares. El Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (1998) presenta un resumen menos detallado de este mismo tipo de información para el 8vo. de primaria.

El Ministerio de Desarrollo Humano (1997) organiza los factores asociados de acuerdo a la perspectiva desde la que se originan. Entre los resultados que encuentra están:

- Desde la perspectiva escolar:
  - La edad escolar afecta el rendimiento: aquellos alumnos que sobrepasan la edad normativa para el grado correspondiente, tienden a tener un menor puntaje en las pruebas.
  - La actividad laboral de los alumnos tiende a reducir igualmente sus rendimientos.
- Desde la perspectiva de la familia:
  - La escolaridad de la madre afecta positivamente el puntaje.
  - El uso del castellano en el hogar tiene una asociación similar.
- Desde la perspectiva del maestro:
  - El hecho de que el maestro esté continuando estudios universitarios no afecta el aprovechamiento de los alumnos.
  - La existencia de una segunda actividad laboral tiende a tener un impacto negativo sobre el rendimiento.

Como se indicó, estos resultados surgen a partir de correlaciones básicas. Debido a que no incluyen ningún análisis con variables de control, es prácticamente imposible atribuirles una interpretación causal, lo que disminuye su valor en términos de formulación de políticas públicas.

[13] Adicionalmente, Urquiola (2000a) presenta un análisis de función de producción con una metodología cuasi-experimental, la que intenta aislar los efectos de la relación alumno/maestro.

Los siguientes trabajos comienzan a incorporar variables de control. En un trabajo aplicado al distrito central de la ciudad de La Paz, Querejazu y Romero (1997) analizan aspectos similares en un contexto multivariable, explotando el hecho de que en el caso de La Paz para el 3er. y 6to. grado, el SIMECAL recogió información censal. Sus resultados sugieren una serie de impactos positivos significativos; por ejemplo, que la disponibilidad de libros en el hogar, así como el nivel salarial del profesor, tienen un impacto favorable sobre el desempeño.

Vera (1997) se concentra en una muestra relativamente pequeña proveniente de una prueba piloto del SIMECAL, incluyendo una cantidad significativamente mayor de variables de control en su análisis. En el contexto de la discusión metodológica anterior, es relevante que al hacer esto Vera encuentra que varios insumos comienzan a tener signos inesperados. Por ejemplo, este autor encuentra que tanto la experiencia del profesor como la relación docente/alumno tienen un impacto *negativo* sobre el rendimiento escolar (en matemáticas), aunque los coeficientes relevantes no son significativos. Este último resultado es contrario a uno encontrado por Querejazu y Romero, y, por supuesto, a los que sugiere el Ministerio de Desarrollo Humano (1997) a un nivel de correlaciones o tabulaciones simples.

Finalmente, Vera (1999) introduce un análisis más complicado que los anteriores. Aunque su metodología es de función de producción, el objetivo principal de la misma ya no es determinar el impacto de insumos específicos, sino más bien comparar el desempeño de los sectores fiscal y privado. Este trabajo introduce una importante innovación en la literatura boliviana sobre educación, considerando explícitamente los efectos que los sesgos de selección pueden tener en el análisis de la eficiencia en el sector educativo.

La recolección y sistematización de datos del SIMECAL, por una parte, y la realización de estos trabajos, por otra, constituyen avances significativos en el análisis cuantitativo del proceso educativo en Bolivia. Los resultados que se presentan en la siguiente sección pretenden hacer una contribución más a este avance.

D. Resultados

Esta sección presenta los resultados obtenidos a partir de los datos del SIMECAL, describiendo regresiones sencillas en cuanto a la efectividad de un conjunto básico de características de los docentes y algunos otros insumos educativos, enfatizando la condición de titulación del maestro y su posición en el escalafón docente. A través de la discusión de estos resultados, se resalta cómo las dificultades empíricas/econométricas discutidas en la sección metodológica afectan a este tipo de análisis. Por razones de espacio, se limita los resultados a aquellos referidos a las notas en lenguaje. En casi la totalidad del análisis, los resultados que se obtienen

para exámenes de matemáticas son muy similares, y sugieren las mismas conclusiones generales.

1. La condición de titulación del maestro

Comenzando con la condición de titulación del maestro, el cuadro A.2 en el anexo estadístico muestra resultados de regresiones en las que la unidad de análisis es el alumno. Éstas tienen la nota en lenguaje como variable dependiente, y la condición de titulación del maestro como independiente. Esta última se caracteriza mediante dos variables indicadoras o *dummy*. La primera, *normalista*, toma un valor de uno si el maestro es titulado, y la segunda, *titulado por antigüedad* toma el mismo valor cuando el maestro tiene esta condición. El grupo excluido, aquél para el cual ambas variables toman un valor de cero, es el de maestros *interinos*, los que no gozan de ninguna de estas dos condiciones de titulación. La interpretación de los coeficientes en estas variables es el incremento en puntaje que tienen los alumnos de un profesor que tiene la característica descrita, con relación a un profesor interino.

Con esta introducción, se pueden analizar los resultados comenzando con la regresión (1). Esta columna combina observaciones que provienen de los tres estratos considerados: urbano privado, urbano fiscal y rural fiscal. Considerando esta muestra completa, se observa que los maestros titulares por antigüedad tienen un desempeño ligeramente mejor al de los interinos, efecto que no es estadísticamente significativo.

La segunda fila indica, sin embargo, que los maestros normalistas sí tienen un desempeño significativamente mejor al que demuestran los interinos. El coeficiente sugiere que con solamente tener un maestro normalista como profesor (en vez de un interino), la nota del alumno se incrementa en 2.8 puntos. Este efecto equivale a aproximadamente la tercera parte de una desviación estándar de las notas en lenguaje. Para ver que este efecto no es sólo estadística, sino también económicamente significativo, se puede notar que en la distribución de notas una desviación estándar es más que suficiente para pasar del percentil 25 al 50, o del 50 al 75. A pesar de estos resultados significativos, la estadística R2 indica que esta especificación explica sólo el uno por ciento de la variación en notas de examen.

Como se enfatizó en la discusión metodológica, no se puede atribuir una interpretación causal a los resultados de la regresión (1). Esto se debe a que pueden existir características no observadas o no observables que simultáneamente afectan tanto la nota de un alumno como la probabilidad de que tenga un maestro normalista. Para ver que este claramente puede ser el caso, es suficiente volver al cuadro A.1. Ahí se observa que mientras que el 78 por ciento de los maestros en la muestra completa son normalistas, esta proporción se eleva a 96 por ciento en colegios urbanos privados, y disminuye hasta el 74 por ciento entre rurales fiscales, situándose

en 81 por ciento en los urbanos fiscales. Como las notas en promedio son más altas en los primeros y más bajas en los últimos, sólo esta diferencia de localización de los maestros titulados será suficiente para que una regresión simple sugiera que la condición de normalista eleva el rendimiento, *independientemente de cuál sea su efecto verdadero*. Al implementar regresiones como la que se presenta en la columna (1), por consiguiente, implícitamente se está atribuyendo los efectos de cualquier variable omitida al efecto de la condición de titulación del maestro.

El hecho de que variables no observadas puedan sesgar los resultados se ilustra de una manera muy sencilla en la regresión (2) del cuadro A.2. Ésta solamente añade a la regresión anterior otras dos variables *dummy*. La primera indica si el colegio es urbano fiscal, y la segunda si es rural fiscal, por lo que el grupo excluido para el que ambas variables toman un valor de cero es urbano privado. Estas nuevas variables capturan las diferencias constantes entre los tres estratos, y se constituyen en variables de control muy sencillas, pero como se verá, muy significativas.

Como se observa, ambas *dummies* tienen coeficientes negativos que indican, como se esperaría, que en promedio las notas en estos dos tipos de establecimientos son menores que aquéllas en colegios urbanos privados. Tomando en cuenta la condición de titulación del maestro, un alumno en el sector urbano fiscal tendrá una nota en lenguaje inferior en ocho puntos al de un alumno del sector privado del área urbana. En el caso de un alumno en un establecimiento fiscal del campo, esta diferencia excede los diez puntos. Estas son diferencias sustanciales, mayores a la desviación estándar de notas de lenguaje en la muestra agregada.

Por otra parte, ambas variables resultan ser altamente significativas, y se observa que sólo su introducción eleva el coeficiente R2 por un factor de casi diez con relación a la regresión anterior. Esto indica que, como se esperaría, en Bolivia una caracterización muy sencilla de la procedencia sectorial y geográfica de los alumnos puede ser muy útil en términos de predecir su desempeño educativo.

Lo más importante para el presente análisis, sin embargo, es notar que solamente introduciendo estas variables de control rudimentarias el efecto de la condición de normalista baja a 1.4, y ahora, al igual que el efecto de titulación por antigüedad, no es estadísticamente significativo. La interpretación del cambio de resultados entre las primeras dos columnas, por tanto, es que una vez se consideran las diferencias constantes entre las notas en los tres estratos (las que podrían deberse a una cantidad de factores que aquí no se especifican), *ya no se puede descartar que la condición de titulación no repercute en el desempeño educativo de los alumnos*.

Para completar esta serie de regresiones sencillas, las columnas (3)-(5) replican la primera, pero esta vez aislando la muestra a cada tipo de colegio. En primer lugar, se observa que el indicador de titulado por antigüedad no toma ningún valor en el caso de colegios urbanos privados,

por no existir ningún maestro con esta característica en ese estrato. Este es otro factor que indica que no es apropiado atribuir interpretaciones causales a regresiones como la que se observa en la primera columna, o a las tablas que el SIMECAL tiende a presentar en sus informes. Por otra parte, en el caso del indicador de normalista el coeficiente es aún estadísticamente significativo en los colegios urbanos, aunque su magnitud se reduce considerablemente con relación a la encontrada en la primera regresión.

Como se indicó, la inclusión de estratos como variables de control en el cuadro A.2 es una manera "cruda" de reflejar la influencia de factores socioeconómicos. El cuadro A.3 utiliza una significativa información adicional que contiene el SIMECAL para introducir variables de control más detalladas. Éstas incluyen las siguientes variables *dummy* o indicadoras sobre el alumno:

1) si solamente habla español,
2) si trabaja por lo menos a veces,
3) si su madre completó básico,
4) si su madre completó intermedio,
5) si su madre completó medio,
6) si su madre completó alguna educación superior,
7) si su madre completó una licenciatura,
8) si su hogar cuenta con alcantarillado,
9) si su hogar tiene línea telefónica.

De confirmarse los sesgos a los que se hizo referencia en la discusión anterior, se esperaría que los efectos estimados de la condición de titulación del maestro sean ahora menores. Cabe recalcar que esta expectativa se basa en la discusión de las estadísticas descriptivas y los resultados anteriores. Desde un punto de vista econométrico, nada indica que los resultados deben ser de menor o mayor magnitud cuando se incluyen más variables de control.

En general esto se confirma, y se observa que la condición de normalista, por ejemplo, no es significativa. Una excepción es la regresión que incluye únicamente la muestra del sector privado. En este caso, el resultado sugiere que la condición de maestro normalista implica un incremento de casi dos puntos en la nota en lenguaje. En contraste, la regresión para los establecimientos rurales fiscales sugiere que tanto los normalistas como los titulados por antigüedad producen *peores* resultados, aunque el coeficiente es significativo solamente en el último caso.

Es importante notar que el efecto de la condición de titulación en estas regresiones puede estar sobrestimado a pesar de la inclusión de algunas variables socioeconómicas. Esto se podría atribuir no sólo a la falta de otras variables de control, sino también a la ausencia de variables que des-

criban la disponibilidad de otros insumos educativos. Nuevamente, para entender este punto es suficiente volver a las estadísticas descriptivas del cuadro A.1. En dicho cuadro se observa que tal como los colegios privados presentan la mayor concentración de maestros normalistas, también tienen una alta proporción de maestros que declaran que más de la mitad de sus alumnos cuentan con textos de apoyo. Esta proporción asciende a 1 en el sector urbano privado, pero solamente a 0.40 y 0.23 en los colegios fiscales, urbanos y rurales, respectivamente.

Debido a que existe este tipo de "multicolinealidad" en la provisión de distintos insumos, y en la medida en que éstos tienen un impacto positivo sobre el logro educativo, las regresiones como las que se presentan en el cuadro A.3 podrán sobrestimar el efecto de la titulación docente. Esto es porque, en algunos casos, la condición de titulación del maestro se estará "atribuyendo" efectos positivos que en realidad corresponden a la influencia de otros insumos.

Finalmente, se puede notar que en el cuadro A.3 los coeficientes de las variables socioeconómicas de control generalmente tienen los signos esperados y en casi todos los casos son estadísticamente significativos. Por ejemplo, la regresión (1) indica que, controlando por todos los factores incluidos, los niños que hablan solamente español tienen un puntaje 1,8 puntos mayor a los que muestran niños que también hablan idiomas nativos. Asimismo, el trabajar resulta en un descenso de casi 2.5 puntos. Por otra parte, la escolaridad de la madre tiene los signos esperados, siendo los efectos de mayor magnitud cuando la madre tiene alguna educación superior o si completó sus estudios universitarios. Esta última situación eleva la nota en lenguaje en más de cuatro puntos, casi media desviación estándar. Adicionalmente, el acceso del hogar a las redes de alcantarillado y teléfono también está asociado a incrementos en la nota del examen de lenguaje.

Cuando las regresiones (2)-(5) exploran estos mismos efectos, se observan además menores efectos para las variables socioeconómicas. Este es particularmente el caso en el área rural, un resultado consistente con la literatura internacional. En parte esto refleja que en la regresión (1) las variables de control "tradicionales" que se incluyen pueden estar "atribuyéndose" los efectos de otras diferencias entre estos estratos, como los niveles de nutrición de los niños que generalmente son más bajos en el campo.

2. La posición del maestro en el escalafón docente

Complementando la información presentada en la sección anterior, las siguientes regresiones comienzan a explorar el impacto del escalafón docente sobre el logro educativo. Si bien la condición de titulación es tal vez la característica del maestro que más atención ha recibido en Bolivia, por lo menos desde un punto de vista financiero su posición en el escalafón es también muy importante, como se detalló en el capítulo I.

Para comenzar a explorar sus efectos, la regresión (1) del cuadro A.4 presenta la especificación más sencilla, la que incluye solamente las categorías del escalafón como variables independientes, nuevamente en forma de *dummies*. En general, los efectos del escalafón van en la dirección que se esperaría, como sugiere el Ministerio de Desarrollo Humano (1997): las categorías más altas están asociadas con notas promedio mayores. Los efectos, generalmente, pero no siempre, son estadísticamente significativos.

Por otra parte, los coeficientes que describen los efectos del escalafón son de una magnitud bastante apreciable. Éstos sugieren, por ejemplo, que la presencia de un maestro en las mejores tres categorías está asociada con un incremento en la nota de lenguaje promedio de aproximadamente 5,5 puntos, con relación al resultado que produce un profesor "sin categoría", que pertenece al grupo que sirve de base de comparación en la construcción de las *dummies*. En contraste, un maestro en las tres categorías más bajas produce un aumento de solamente dos puntos. Para resumir, la especificación más sencilla parece consistente con la existencia de un impacto significativo del escalafón docente y, por ende, de los salarios de los maestros.

Podría ser el caso, sin embargo, que estos efectos reflejen una mayor preponderancia de maestros en las partes superiores del escalafón en colegios que, por encontrarse en la zona urbana o ser parte del sector privado, tienden a atender alumnos "mejores". Nuevamente, la relevancia de esta posibilidad se aprecia volviendo al cuadro A.1, en el que se observa que los maestros en las mejores posiciones del escalafón tienen mayor representatividad en el área urbana y el sector privado.

Esto podría reflejar un comportamiento, consistente con la evidencia anecdótica, en el que los maestros en general prefieren trabajar en el área urbana y en colegios céntricos. Si los maestros con mayor antigüedad (que son generalmente quienes tienen mejores posiciones en el escalafón) logran situarse en estos lugares, tendrán "mejores" alumnos. Por lo menos en parte, los mayores puntajes que "producen" estos docentes en la regresión (1) en realidad se deben a un entorno más favorable, por ejemplo, en cuanto al estado de nutrición de sus pupilos.

Como fue el caso en el análisis de la condición de titulación, la regresión (2) comienza a explorar las implicaciones de esta observación, introduciendo variables *dummy* que indican el estrato del que provienen los alumnos. Como sucedió anteriormente, este cambio sencillo tiene importantes efectos sobre los resultados observados. Primero, se observa que la proporción de la variación en notas que la regresión es capaz de explicar incrementa significativamente, en este caso aproximadamente por un factor de tres. Lo más importante para fines de esta sección es que estos controles afectan sensiblemente la magnitud de los coeficientes que se refieren al escalafón. La regresión (2), por ejemplo, sugiere un impacto de las pri-

meras tres categorías que es solamente de entre 30 y 40 por ciento del que sugería la regresión (1). Los niveles de significancia estadística, por otra parte, también se reducen. Ya sólo tres de las siete categorías observadas tienen coeficientes estadísticamente significativos. Es interesante, sin embargo, que estas tres son las superiores: mérito, cero y primera.

Las tres regresiones restantes implícitamente introducen más controles al concentrarse en estratos específicos. El resultado es que en la mayoría de los casos las variables que identifican al escalafón docente ya no son significativas, y su magnitud es aun menor. Finalmente, se observa que el poder explicativo de esta caracterización (medida a través del estadístico R^2) tiene la menor magnitud en el área rural, posiblemente porque en ella se observa menor variabilidad en el tipo de profesores según su posición. Como se hizo anteriormente con la condición de titulación de los maestros, por otra parte, el cuadro A.5 incluye más variables de control socioeconómico, y tiende a reforzar estas conclusiones.

3. Otros insumos

Antes de resumir estos resultados y discutir sus implicaciones de política, los cuadros A.6 y A.7 presentan resultados cuando las variables de interés no se refieren a las características del maestro, sino más bien a otros insumos físicos o materiales con los que cuenta la escuela, específicamente, estudian los impactos de la disponibilidad de pizarrón, textos y biblioteca.

Los resultados son muy similares a los presentados anteriormente. Las regresiones más sencillas sugieren que estas características tendrían fuertes impactos sobre las notas en exámenes. Una vez se incluyen controles socioeconómicos, sin embargo, sus efectos "desaparecen". Nuevamente, esto refleja, como se observa en el cuadro A.1, que las escuelas que tienen estas características también tienen una serie de otras condiciones favorables, por lo que es difícil aislar el efecto de interés.

Esta información se incluye para mostrar que las conclusiones "pesimistas" encontradas no se limitan a la condición de titulación y la posición en el escalafón, sino que se extienden también a otras características. Como se indicó en la introducción a este capítulo, este tipo de resultado econométrico se ha observado en países tanto industrializados como de bajos ingresos.

E. Resumen de los resultados cuantitativos

Los resultados presentados, a pesar de surgir de un contexto estadístico relativamente sencillo, sugieren conclusiones bastante claras, entre las que se puede resaltar:

1) En el caso boliviano, no se puede descartar que la condición de titulación del maestro, así como su posición en el escalafón, no afecten el rendimiento educativo. Aunque de hecho aún pueden existir varios

sesgos en los resultados presentados, lo más lógico sería que éstos más bien apunten a que los efectos de estas características estén sobrestimados.

2) Esto deja abierta la posibilidad que los incrementos salariales al magisterio, particularmente aquellos que son marginales, no eleven la calidad educativa. Esto se nota recordando que el salario de un profesor en la categoría al mérito puede sobrepasar el de un docente de quinta categoría en aproximadamente 200 por ciento. Si esta diferencia no está asociada a mejoras sustanciales en los puntajes, resulta difícil imaginar que no hay destinos más productivos para el gasto educativo que incrementos graduales en el salario promedio de los docentes.

3) En parte, estas conclusiones "pesimistas" pueden reflejar problemas metodológicos. Por ejemplo, las regresiones anteriores también sugieren que la disponibilidad de textos tal vez no tiene impactos sobre el desempeño escolar, algo relativamente más difícil de creer. Por una parte, ilustra lo difícil que es aislar los efectos de un insumo particular. Por otra, subraya el cuidado que se debe ejercitar al formular políticas educativas si éstas se construyen solamente sobre asociaciones estadísticas o tabulaciones muy sencillas como las que el SIMECAL tiende a difundir al público.

4) A pesar de estas dudas, en el caso de las características de los maestros sí pueden haber motivos más sólidos para creer que un aumento de salarios puede tener pocos efectos. Por ejemplo, por lo menos en el sector fiscal *la remuneración de un maestro es totalmente independiente de su desempeño.* Para conseguir un mayor sueldo, el docente debe acumular antigüedad y ascender de categoría. Una vez ha asegurado su ascenso, ¿por qué habría de hacer más esfuerzo y ser más efectivo, si por esto ya no recibe ninguna compensación adicional? El esquema del escalafón da pocos incentivos para esforzarse y lograr buenos resultados y, por tanto, tal vez no debería sorprender que en promedio las características observables de los maestros tengan poco impacto sobre los resultados en exámenes. Esta posibilidad se discute en detalle en un capítulo subsiguiente.

5) Finalmente, cabe recordar que estos resultados no indican necesariamente que los recursos que se dirigen al escalafón estén completamente mal asignados. Podría ser, por ejemplo, que la posibilidad de mayores remuneraciones más adelante en la carrera hace que la docencia atraiga a "mejores" individuos de los que se captaría sin esta política, y que esto tiene un efecto importante sobre el nivel promedio de puntajes. Esta posibilidad también tendrá implicaciones importantes al intentar determinar si los maestros ya están suficientemente bien remunerados, aspecto que se trata en un capítulo subsiguiente.

Una última implicación, tal vez más metodológica, se refiere a la necesidad de realizar más estudios que aproximen condiciones experimentales en Bolivia. Como se indicó, las dificultades metodológicas que han complicado los resultados presentados surgen de condiciones en las que la asignación de distintos insumos educativos es una variable "endógena". Una manera de enfrentar este problema es identificar situaciones en las que el nivel de algún insumo está por lo menos parcialmente fuera del control de los agentes o actores del sector. Urquiola y Contreras (1999) discuten estos aspectos en más detalle.

Implementando estas recomendaciones, Urquiola (2000a) propone un diseño econométrico específico para sugerir que disminuir la relación alumno/maestro podría ser una inversión rentable en Bolivia. Ese trabajo arguye que al contrario de todos los resultados presentados en este capítulo, este hallazgo sí se trataría de un efecto "causal", directamente útil en la formulación de políticas. Por otra parte, esta implicación es consistente con el presentado desde un enfoque cualitativo en Talavera (2000).

F. Indicadores de desempeño elaborados con información cualitativa

El SIMECAL proporciona una importante aproximación cuantitativa para estudiar si el salario del maestro repercute en mejor desempeño y resultados. La encuesta descrita en el capítulo I provee otra manera, más cualitativa, de analizar la relación entre el salario y los esfuerzos y resultados que puede realizar y obtener un maestro. Utilizando esta fuente de datos, se han elaborado varios índices que sirven para medir el desempeño y la vocación de los maestros en las ciudades de La Paz (y El Alto) y Santa Cruz. En un espíritu similar al que guió el análisis en secciones anteriores, aunque con una metodología bastante más sencilla, se puede analizar cómo las características de los maestros en estas dimensiones se relacionan con su condición de titulación y su posición en el escalafón. Si al pagar un salario mayor se está "comprando" a un mejor maestro, uno esperaría que éste mostrara un mayor nivel de vocación y/o por lo menos fuera más optimista en cuanto a su propio impacto sobre los alumnos.

Una dificultad con este tipo de análisis es que construir y analizar índices cualitativos necesariamente implica una medida significativa de subjetividad. Debido a esta limitante, la discusión presenta resultados para varias medidas, dejando al criterio del lector la elección en cuanto a cuál es la más apropiada. Comenzando con las medidas relacionadas a la vocación, el cuadro 2.1 presenta los cuatro índices utilizados.[14]

[14] En la elaboración de estos índices y los que se presentan más adelante en el documento, se tomaron varias pautas de las sugerencias hechas por el BID a los investigadores encargados de los estudios regionales.

Cuadro 2.1
Elaboración de los índices cualitativos de vocación

Índice	Preguntas que se utilizan	Cálculo del índice
1	4.1 ¿Por qué eligió la carrera docente? 4 Siento que la educación es lo más importante 1 Me gusta enseñar a los niños 6 Por tradición familiar 3 Porque el trabajo es seguro 5 Porque es una carrera corta 2 No había muchos obstáculos para ingresar a la normal	=3 si indicaron los motivos 4 y 1 como primera y segunda razón =2 si indicaron sólo uno de los motivos 4 y 1 como primera o segunda razón =1 si indicaron uno de los motivos 5 y 2 como primera o segunda razón =0 si indicaron los motivos 5 y 2 como primera y segunda razón.
2	4.2 Si pudiera volver a elegir de carrera, ¿cambiaría su decisión? 4.3 ¿Le agradaría que alguno de sus hijos fuera maestro?	=2 si responde no, y sí. =1 si responde no y no. =1 si responde sí, y sí. =0 si indica sí y no.
3	4.4 ¿Cuáles son las principales causas por las que continúa enseñando? 2 Por el valor y la importancia de la educación 1 Porque me gusta trabajar con niños y jóvenes 6 Porque me gusta lo que enseño 8 Por las oportunidades de desarrollo profesional 9 Me permite atender a la familia y trabajar a la vez 3 Por la estabilidad laboral que me ofrece la docencia 5 Porque puede disfrutar de vacaciones largas 4 Por las condiciones de jubilación 7 Por la falta de mejores fuentes de trabajo	=3 si indicaron dos de los motivos 2, 1, 6 y 8 como primera y segunda razón =2 si indicaron sólo uno de los motivos 2, 1, 6 y 8 como primera o segunda razón =1 si indicaron uno de los motivos 9, 3, 5, 4 y 7 como primera o segunda razón =0 si indicaron dos de los motivos 9, 3, 5, 4, y 7 como primera y segunda razón.

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta especifica.

Aplicando estos índices, el cuadro 2.2 presenta una comparación entre los maestros, según su condición de titulación y posición en el escalafón. Para cada índice el cuadro incluye el promedio que se registra en cada categoría. Adicionalmente, la última fila que se refiere a cada categoría incluye una estadística F, la que cuando es significativa sugiere que existen, en un sentido agregado, diferencias estadísticamente significativas entre estos grupos. Cuando esta estadística *no* es significativa (cuando no tiene ningún asterisco al lado), sugiere que para el índice en cuestión la desagregación presentada no agrega información sustancial al análisis, es decir, hay muy pocas diferencias entre los grupos utilizados.

El primer índice no revela diferencias entre los niveles de vocación de maestros normalistas y no normalistas. Cuando la distinción es según la posición del maestro en el escalafón, ésta es marginalmente significativa, pero tampoco muestra una tendencia clara.

Los resultados más interesantes provienen del índice 2 que, como muestra el cuadro 2.1, es el más sencillo, ya que se basa solamente en las respuestas del maestro en cuanto a si volvería a elegir la docencia como carrera, y si desearía que alguno de sus hijos llegara a ser maestro también. Tal vez sorprendentemente, esta medida indica que los maestros no normalistas tienen niveles de vocación significativamente más altos que los normalistas.

Cuadro 2.2
Promedios de los índices de vocación, por condición de titulación y posición en el escalafón

Variable		Índice de vocación		
		1	2	3
Condición de Titulación	Normalista	2,61	1,27	2,66
	No Normalista	2,60	1,52	2,63
	Estadística F	1,13	15,97***	0,60
Posición en el escalafón	Quinta	2,61	1,42	2,68
	Cuarta	2,62	1,35	2,71
	Tercera	2,62	1,38	2,65
	Segunda	2,67	1,24	2,69
	Primera	2,59	1,18	2,67
	Cero	2,59	1,27	2,60
	Al mérito	2,58	1,19	2,58
	Estadística F	2,86*	13,65***	1,90*

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta específica.
Nota: *,**,*** - significativo al 10, 5 y 1 por ciento, respectivamente.

Éste es claramente el caso con los maestros en posiciones más bajas del escalafón. Todas las categorías muestran niveles de vocación más altos que la categoría al mérito, y la quinta, cuarta y tercera salen mejor que la categoría cero. El índice 3 ya no produce resultados estadísticamente significativos, pero como tendencia es consistente con lo que sugiere el segundo.

Introduciendo otra dimensión al análisis, el cuadro 2.3 describe la construcción de índices que se refieren más explícitamente al desempeño docente. Éstos se desarrollan a partir de preguntas que le piden al docente que formule una evaluación en cuanto a cómo él mismo, u otras personas vinculadas a su desempeño, perciben su trabajo. También se utilizan algunas preguntas en cuanto a actividades o acciones que el docente realiza en su establecimiento.

Utilizando estos índices como indicadores de desempeño, el cuadro 2.4 nuevamente presenta un detalle de sus niveles según la condición de titulación y la posición en el escalafón de los docentes. En cuanto a la condición de normalista, ninguno de los cuatro índices produce distinciones estadísticamente significativas. En dos casos los normalistas tienen mejor desempeño, y en dos los no normalistas. Cuando las comparaciones son según la posición en el escalafón tampoco hay resultados significativos al cinco por ciento. En este campo, sin embargo, en algunos casos la tendencia es ligeramente favorable a los maestros con mejores posiciones en el escalafón.

Cuadro 2.3
Elaboración de los índices cualitativos de desempeño

Indice	Preguntas que utiliza	Cálculo del índice
1	5,2,1 ¿Cómo calificaría Ud. su propio desempeño como maestro? 5,2,2 ¿Cómo cree Ud. que el director de la escuela calificaría su desempeño?	Promedio de las dos respuestas, donde éstas van del 5 (excelente) al 1 (muy deficiente).
2	5,2,1 ¿Cómo calificaría Ud. su propio desempeño como maestro? 5,2,2 ¿Cómo cree Ud. que el director de la escuela calificaría su desempeño? 5,2,3 Califique el desempeño de la generalidad de los maestros de este establecimiento educativo.	Promedio de las tres respuestas, donde éstas van del 5 (excelente) al 1 (muy deficiente)
3	5,2,1 ¿Cómo calificaría Ud. su propio desempeño como maestro? 5,2,2 ¿Cómo cree Ud. que el director de la escuela calificaría su desempeño? 5,2,3 Califique el desempeño de la generalidad de los maestros de este establecimiento educativo. 5,2,4 ¿Cómo calificaría la disciplina en la clase?	Promedio de las cuatro respuestas, donde éstas van del 5 (excelente) al 1 (muy deficiente)
4	5,1,4 He logrado que mis alumnos se conviertan en personas con capacidad para aprender de manera independiente. 5,1,5 Tengo control sobre mi planificación diaria y semanal. 5,1,6 Estoy en la capacidad de asegurar que el trabajo que me toca se haga bien. 5,1,8 He tenido la oportunidad de aconsejar o enseñar a otros maestros 5,1,9 Percibo que mi trabajo representa una contribución al funcionamiento efectivo de la institución.	Promedio de las cuatro respuestas, donde éstas van del 4 (totalmente de acuerdo) al 1 (en desacuerdo).

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta específica.

Cuadro 2.4
Promedios de los índices de desempeño, por condición de titulación y posición en el escalafón

Variable		Índice de desempeño			
		1	2	3	4
Condición de Titulación	Normalista	3.51	3.54	3.48	3.22
	No Normalista	3.53	3.50	3.44	3.23
	Estadística F	0.29	0.67	0.92	0.67
Posición en el escalafón	Quinta	3.50	3.51	3.43	3.20
	Cuarta	3.45	3.44	3.38	3.18
	Tercera	3.51	3.48	3.43	3.20
	Segunda	3.52	3.49	3.45	3.20
	Primera	3.54	3.50	3.42	3.26
	Cero	3.56	3.56	3.49	3.28
	Al mérito	3.61	3.54	3.45	3.29
	Estadística F	1.52	0.82	0.99	1.59*

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta específica.
Nota: * significativo al 1 por ciento.

Para resumir los resultados que surgen de los índices presentados, se puede señalar que no hay distinciones sistemáticamente significativas entre el desempeño de los docentes según su condición de titulación y su posición en el escalafón. Más aun, cuando se observa alguna diferencia, no siempre es a favor de los maestros teóricamente más calificados. Por otra parte, si se supone que las medidas de vocación de alguna manera pueden incidir en el impacto o el desempeño de los maestros, sí se encuentra más evidencia de que los docentes *no* normalistas, así como aquéllos en posiciones *inferiores* en el escalafón, serían más efectivos.

Otra manera de analizar estos datos es notando que en realidad la posición en el escalafón es una variable *proxy* de la edad y/o la antigüedad del docente. En este sentido, puede ser útil investigar cómo se comportan los índices de vocación y desempeño cuando se los compara de acuerdo a estos criterios, ejercicio que presenta el cuadro 2.5.

Cuadro 2.5
Promedios de los índices de vocación, por cohortes de edad y antigüedad

Variable		Índice de desempeño				Índice de vocación		
		1	2	3	4	1	2	3
Años de edad	Entre 17 y 30	3,49	3,52	3,44	3,17	2,63	1,44	2,68
	Entre 30 y 40	3,52	3,49	3,43	3,22	2,64	1,36	2,69
	Entre 40 y 50	3,55	3,53	3,45	3,27	2,57	1,19	2,62
	Más de 50	3,51	3,49	3,44	3,25	2,60	1,29	2,57
	Estadística F	1,34	0,81	0,59	2,90***	2,41*	19,07***	2,64**
Años de servicio	Entre 0 y 5	3,50	3,54	3,46	3,13	2,62	1,42	2,65
	Entre 5 y 10	3,46	3,45	3,39	3,20	2,64	1,48	2,71
	Entre 10 y 15	3,54	3,51	3,45	3,21	2,62	1,27	2,67
	Entre 15 y 20	3,54	3,51	3,44	3,25	2,60	1,28	2,70
	Entre 20 y 25	3,35	3,53	3,47	3,29	2,62	1,22	2,62
	Entre 25 y 50	3,59	3,53	3,46	3,31	2,52	1,18	2,51
	Estadística F	1,07	0,81	0,35	2,90***	1,43	14,4***	1,83

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta específica.
Nota: *,**,*** - significativo al 10, 5 y 1 por ciento, respectivamente.

Como se esperaría, estos resultados tienden a reafirmar los observados haciendo distinciones según la condición de normalista y la posición en el escalafón. En los índices de desempeño, no se registran diferencias sustanciales o significativas, con la excepción de la última medida, la que en realidad sugiere que los maestros de más edad o antigüedad tendrían un mejor desempeño. En cuanto a vocación, se reafirma el resultado que los maestros más jóvenes o con menos experiencia están más motivados, lo que sugiere la presencia de dos tipos de efectos.

Primero, que la docencia fue atrayendo a personas más motivadas con el transcurso de los años. Segundo, podría ser que los individuos más motivados son los que van dejando esta profesión, y que en general los que permanecen en ella serían aquellos que buscan beneficios explícitos más que alguna satisfacción personal. Un capítulo subsiguiente trata explícitamente este tema.

G. Conclusión

Este capítulo ha investigado si las características de los maestros que comúnmente se consideran y suelen guiar las políticas públicas —su condición de titulación y su posición en el escalafón— tienen impactos significativos sobre el logro educativo. Para este fin, se ha utilizado tanto información cuantitativa sobre puntajes en exámenes, como índices construidos a partir de las respuestas que dan los maestros a preguntas más cualitativas.

Los resultados que emergen de estos dos tipos de análisis son consistentes, y señalan que no se puede rechazar que los maestros más formalmente capacitados, con más experiencia y, por tanto, mejor remunerados, *no* produzcan mejores resultados educativos. En algunos casos, como en el de los niveles de motivación, el análisis inclusive sugiere que los maestros mejor pagados podrían producir resultados peores.

Estas conclusiones posiblemente sorprenderán a algunos lectores, pero varios argumentos señalan que tal vez son las que se debería esperar. El principal es que por lo menos en el sector fiscal, las remuneraciones de los maestros y directores no dependen en absoluto de su desempeño. Si hay un maestro que se aplica y logra buenos resultados, en general será porque esta persona tiene vocación de servir a los niños o a los padres de familia. A priori, no hay una razón clara para esperar que tales personas serían más comunes entre normalistas o no normalistas, o en determinadas categorías del escalafón. Mientras las remuneraciones no se relacionen de alguna manera al desempeño de los maestros, por consiguiente, no hay por qué esperar que las características que sirven para predecir el sueldo también tendrían que verse reflejadas en el desempeño de los docentes.

Estas conclusiones sugieren que al diseñar políticas para mejorar el "insumo maestro" será crucial considerar dos aspectos:

1) el tipo de individuos que atrae (y retiene) la docencia, y
2) los incentivos que les da para esforzarse una vez éstos se encuentran en la profesión.

Este capítulo sugiere que un aumento en el salario *promedio* (o un aumento generalizado), si se da de manera aislada, no consideraría apropiadamente el segundo de estos aspectos. Es decir, los incrementos generalizados bajo el esquema actual no cambiarán en nada los incentivos de los docentes para desplegar un mayor o menor esfuerzo.

Podría ser, sin embargo, que un aumento al salario promedio, aunque sucediera de manera aislada, sí afectaría el primer aspecto, y podría mejorar la calidad de los maestros si ayuda a atraer a individuos más preparados o motivados a la profesión. En un trabajo influyente, Piras y Savedoff (1998) sugieren que tales aumentos tal vez ya no sean necesarios en el caso boliviano. Específicamente, estos autores arguyen que los salarios por hora que reciben los maestros ya están por encima de aquellos que podrían lograr en otros sectores de la economía. El siguiente capítulo evalúa si éste es efectivamente el caso. Los capítulos subsiguientes luego tocan otros temas relacionados al tipo de individuos que atrae la docencia, y los incentivos que éstos enfrentan una vez están en ella.

Capítulo III

Los salarios de los maestros: ¿son altos o bajos?

Para realizar análisis en cuanto al tipo de personas que atrae la docencia, es útil conocer cómo se comparan los salarios de los maestros con los de otros grupos de la población, lo que a menudo resulta un ejercicio controversial. El caso boliviano se ha tratado en debates internacionales sobre el salario docente; Psacharopoulos y otros (1996), por ejemplo, presentan una revisión de esta literatura, así como evidencia para varios países de la región. Comparando los salarios de los maestros con los del resto de la población empleada (en sectores no-agrícolas), concluyen que tanto en 1979 como en 1989 los maestros en Bolivia se encontraban relativamente mal pagados.

En un análisis más reciente, Piras y Savedoff (1998) sugieren que los maestros en Bolivia ganan más *por hora* que personas *comparables* en el resto de las ocupaciones. Bajo el supuesto que los maestros *eligen* trabajar menos horas que la mayoría de las personas empleadas, esto sugiere que se les está pagando aproximadamente su costo de oportunidad, y resta credibilidad a cualquier política de incrementos generales a los salarios del magisterio.

El trabajo mencionado ha recibido bastante atención de analistas del sector educativo, siendo citado, por ejemplo, en Contreras (1999) y Banco Mundial (1999). Esta última publicación, por otra parte, refuerza el argumento a partir de una comparación internacional. Para este fin, cita a Mingat y Tan (1998), quienes comparan los salarios promedio que reciben los maestros con el PIB per cápita de cada país. De sus resultados se puede inferir que, excluyendo de la comparación a países del África, Bolivia paga más a sus maestros que un 70 por ciento de los países considerados en el estudio.[15]

Como ya sugiere esta variedad de hallazgos, este capítulo sugiere que la respuesta a la pregunta que lo motiva es relativamente sutil. Como se esperaría, determinar si los maestros están bien pagados respecto a individuos comparables depende crucialmente de qué se entiende por un in-

[15] Esta inferencia, sin embargo, puede ser sujeta a la crítica expresada por Cox (1989), la que señala que este tipo de comparaciones con el PIB per cápita son insuficientes para revelar si los maestros están bien o mal pagados. Adicionalmente, es necesario considerar las características del mercado laboral al interior de cada país. Los análisis que este capítulo presenta sugieren que este es efectivamente el caso en Bolivia.

dividuo *comparable*, y el simple hecho que éste sea el caso sugiere que hay importantes sesgos de selección. En otras palabras, los maestros no son una muestra aleatoria de la población, y esto reafirma lo relevante que es considerar el tipo de individuos que atrae y retiene la docencia.

Para desarrollar estos puntos, el capítulo se divide en cinco partes. La primera describe los grupos de comparación que se utilizan tanto en esta sección como en el resto del documento. La segunda sección realiza una comparación sencilla de los ingresos laborales de los maestros con aquellos que perciben los miembros de los grupos citados. Una conclusión parcial de este análisis es que, por lo menos en cuanto a algunos de los grupos de comparación, los maestros parecen estar bien pagados *por hora*. Para que éste sea un hallazgo significativo, como lo han interpretado Piras y Savedoff (1998), es necesario suponer que los maestros en realidad *eligen* trabajar menos horas que otras personas, y la tercera sección presenta evidencia en cuanto a la validez de este supuesto.

La cuarta parte del capítulo vuelve a concluir que el resultado de una comparación de los ingresos de los maestros con los de otros grupos depende del grupo de comparación que se utilice, pero llega a esta conclusión en el contexto de un análisis econométrico más sofisticado, comparable a los utilizados en algunos estudios anteriores. Finalmente, una quinta sección analiza los niveles de bienestar que experimentan los maestros en un sentido más general, considerando los ingresos totales de sus hogares, y ya no solamente los que perciben por su trabajo.

A. Conformación de los grupos de comparación

Para caracterizar a los maestros y analizar la composición del magisterio es útil tener varios grupos de comparación. Por ejemplo, para determinar si la docencia es una profesión más "femenina" que otras, y las implicaciones que tendría esta característica sobre el diseño de un programa de incentivos, es necesario disponer de algún parámetro en cuanto a la presencia de mujeres en otros segmentos del mercado laboral en Bolivia.

En este contexto, esta sección introduce cinco grupos de comparación que se utilizarán también en capítulos posteriores. A medida que se construyen estos grupos, se va restringiendo su composición, de manera que cada grupo contiene solamente una parte de los miembros del anterior. El objetivo es enfocar cada vez con mayor precisión en un conjunto de personas que, por lo menos en cuanto a sus características observables y oportunidades en el mercado laboral, se parezca más a los maestros. La utilización de varios grupos complica el análisis, pero tiene la ventaja de proporcionar varios estándares de comparación, dejando al lector el juicio en cuanto a cuál es el más apropiado. Por otra parte y como se explica más adelante, la variación de resultados entre grupos reviste interés *per se*.

Para la conformación de los grupos de comparación, se utilizó la Encuesta Nacional de Empleo de 1997. Los criterios de conformación de cada grupo se resumen en el cuadro 3.1. El primero incluye a todas las per-

sonas que declararon haber trabajado la semana anterior a la encuesta *y* recibieron un ingreso. Este es por supuesto el grupo más amplio, ya que contiene a todas las *categorías ocupacionales*, las clasificaciones más generales que el Instituto Nacional de Estadística (INE) utiliza para distinguir entre los tipos de dependencia laboral. Tanto este grupo como todos los demás, incluyen a personas que viven en tres áreas: urbana, provincial, y rural.[16]

Cuadro 3.1
Características de los grupos de control

Grupo de Comparación	¿Percibe ingresos?	Categorías ocupacionales incluidas	Años de escolaridad incluidos	Grupos ocupacionales Incluidos
Grupo 1	Sí	- Obrero - Empleado - Cuenta propia - Patrón - Trab. Familiar - Profesional - Cooperativista - Empleada dom.	- Cualquier escolaridad	- Todos
Grupo 2	Sí	- Obrero - Empleado - Patrón - Profesional - Cooperativista	- Cualquier escolaridad	- Todos
Grupo 3	Sí	- Obrero - Empleado - Patrón - Profesional - Cooperativista	- Más de 12 años de escolaridad	- Todos
Grupo 4	Sí	- Empleado	- Más de 12 años de escolaridad	- Fuerzas armadas - Gerentes - Profesionales - Técnicos medios y superiores - Empleados de oficina - Vendedores - Operadores de máquinas - No calificados
Grupo 5	Sí	- Empleado	- Más de 12 años de escolaridad	- Técnicos medios y superiores - Empleados de oficina

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, 1997.

16 Para mayor detalle en cuanto a la definición de estas áreas, ver el Capítulo I.

El segundo grupo es más pequeño porque elimina a las categorías ocupacionales que contienen a individuos que se insertaron en el sector "informal" del mercado laboral: trabajadores por cuenta propia, empleados domésticos y trabajadores familiares. La exclusión de estas categorías se basa en que las actividades principales de los maestros claramente están en el sector formal del empleo y, por tanto, es posible que un grupo de comparación relevante debiera incluir solamente a individuos con una inserción laboral similar en cuanto a esta dimensión.

El grupo 3 restringe aun más su cobertura, considerando solamente a individuos con más de 12 años de escolaridad. En Bolivia, esto excluye a un gran número de personas, particularmente aquéllas en la categoría ocupacional *obreros*, en la que hay muchos individuos con baja escolaridad. Cabe mencionar que esta condición también podría excluir algunos maestros, en su mayoría interinos que no completaron la secundaria. El número de tales docentes, sin embargo, es relativamente pequeño, y su exclusión casi no afecta los resultados, por lo que se los mantiene en la muestra de maestros incluso cuando el grupo de comparación se refiere a personas con más de 12 años de escolaridad. Por otra parte, esta restricción puede ser apropiada en vista de que este nivel de escolaridad es el mínimo que debe tener una persona que desea ingresar a una escuela normal.

El grupo de comparación 4 sigue concentrándose en las personas con por lo menos 12 años de escolaridad, pero limita la atención al grupo ocupacional de los empleados. Por una parte, esto termina de excluir a los obreros y cooperativistas que, aunque tengan más de 12 años de escolaridad, generalmente tendrán una inserción laboral más informal que la de los maestros. Adicionalmente, pasar del grupo 3 al 4 tiene el efecto de excluir a los profesionales independientes y patrones, lo que es importante porque estas personas frecuentemente tienen bastante más escolaridad que los maestros. Para algunos análisis posteriores es importante eliminar a estos grupos porque una parte de sus ingresos no representan retornos a su capital humano, sino más bien a otros tipos de capital físico o financiero.[17] Este último es un problema conceptual significativo que presentan los grupos 1 al 3, particularmente cuando se hacen comparaciones de ingresos por hora y se calculan los retornos a la educación.[18]

Otra particularidad del grupo 4 es que comienza a hacer distinciones según el *grupo ocupacional* de los individuos. Éstas son clasificaciones que, para cada categoría ocupacional (como empleados o profesionales), indican el tipo de trabajo que la persona desempeña. El grupo 4 incluye a todos los grupos ocupacionales que considera el INE en las encuestas de empleo.

[17] Por ejemplo, una parte de los ingresos de un médico podrán ser retornos a su inversión en un consultorio, y una parte del "salario" que declara un patrón serán retornos al capital físico con el que cuenta su empresa. Esto mismo puede suceder, por supuesto, con los trabajadores por cuenta propia, los que son excluidos a partir del grupo 2.

[18] Ver Mincer (1974).

El grupo 5 reduce el número de grupos ocupacionales incluidos, y contiene solamente a los empleados que son técnicos medios o superiores y/o que trabajan en oficinas. Como se detalla más adelante, este grupo es uno de los que más se parece a los maestros en cuanto a la mayoría de los indicadores utilizados, como años de escolaridad promedio.

B. Ingresos laborales: comparaciones sencillas

Para una aproximación sencilla a la situación relativa de los maestros, se puede hacer una comparación de sus ingresos por concepto de la actividad principal, con aquellos que reciben las personas en los grupos de comparación definidos. El Cuadro 3.2 presenta estadísticas básicas en este sentido.

Cuadro 3.2
Escolaridad e ingresos para maestros y grupos de comparación
(en Bs. de 1997)

Grupo	Escolaridad (media)	Escolaridad (desviación estándar)	Ingresos por hora	Ingresos en la actividad principal	Ingresos en la actividad secundaria	Ingresos laborales totales
Maestros	15,3	1,8	7,47	696,2	588,2	788,1
Grupo 1	7,5	5,0	5,36	951,9	779,0	1.013,5
Grupo 2	9,7	4,8	7,18	1.320,1	1.169,8	1.408,5
Grupo 3	15,8	1,4	14,08	2.475,4	2.162,8	2.716,3
Grupo 4	15,8	1,4	12,26	2.162,8	1.613,9	2.342,7
Grupo 5	15,3	1,3	8,95	1.588,0	1.307,2	1.675,9

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, 1997.

Debido a que es un punto de partida útil para cualquier comparación de ingresos, la primera columna muestra los años de escolaridad promedio que registran los maestros y los integrantes de cada grupo. Como se observa, las personas en los grupos 1 y 2 (los de definiciones más amplias, donde el segundo excluye a las personas que tienen mayor probabilidad de estar en el sector informal) tienen significativamente menos escolaridad que los maestros. Los grupos 3 al 5 tienen niveles de escolaridad muy similares al de los docentes, en algunos casos incluso en cuanto a su desviación estándar.

La tercera columna presenta una comparación de los ingresos promedio *por hora* que se registra en cada uno de estos grupos. Este es un indicador relevante si se quiere medir el retorno que cada grupo recibe por su inversión en capital humano. Como se observa, los maestros tienen ingresos por hora significativamente mayores a los del grupo 1, e inclusive mayores a los del 2. Esto es consistente con las comparaciones más sencillas que presentan Piras y Savedoff (1998).

En contraste, sus remuneraciones horarias quedan muy por debajo de aquellas que registran los grupos 3 y 4. Esto no es sorprendente, ya que estos dos grupos restringen la atención a personas de mayor escolaridad que tienen inserciones laborales más "sofisticadas". Sin embargo, los maestros también tienen ingresos por hora menores a los que registra el grupo 5, tal vez el más comparable. En efecto, los ingresos promedio de este grupo son mayores en casi un 18 por ciento.

Al margen de los ingresos que perciben por hora, los maestros en general trabajan relativamente pocas horas en cada establecimiento, aproximadamente la mitad de lo que otras personas trabajan como no maestros en empleos "regulares". Independientemente de que esto refleje una restricción que les impone el sistema ó una elección que ellos mismos hacen, este hecho se refleja en la cuarta columna del cuadro, la que muestra que los maestros tienen ingresos *totales* por actividad principal inferiores inclusive al grupo 1, dato consistente con la información presentada por Psacharopoulos y otros (1996) tanto para 1979 como para 1989. La posición relativa de los docentes empeora al considerar otros grupos, y se ve que el último tiene ingresos totales mayores en aproximadamente un 100 por ciento.

Finalmente, si se observan los ingresos por actividad secundaria surgen varios puntos adicionales. El primero es que el nivel de los mismos para los maestros es prácticamente igual a los que registran los ingresos por la actividad primaria, lo que no se da para ninguno de los demás grupos. Esta diferencia sugiere que los maestros tienen más facilidad para "replicar" sus actividades para fines de generación de ingresos. Específicamente, un maestro que trabaja en dos establecimientos (en distintos turnos y tal vez dependencias) tendrá más facilidad para incrementar sus ingresos que una persona que ya se encuentra en un trabajo de tiempo completo en una ocupación distinta de la docencia.

La última columna sugiere que una significativa proporción de los docentes no "aprovecha" esta oportunidad. En ella, observamos los ingresos promedio por todas las actividades laborales que desempeña una persona. Nuevamente se observa que los ingresos promedio de los maestros no llegan ni a la mitad de los del grupo 5. Este aspecto es importante porque es consistente con que muchos de ellos no tengan interés en trabajar más horas, un supuesto que plantean Piras y Savedoff (1998).

Para resumir, la evidencia sencilla que presenta el cuadro 3.2 sugiere los siguientes elementos en torno a una respuesta a la pregunta "¿están bien pagados los maestros?":

1) Si se consideran los ingresos totales por su actividad principal, o sus ingresos por todas sus actividades, la respuesta es claramente "no".

2) En contraste, si el dato relevante es el salario por hora, la respuesta depende del grupo de comparación que se utilice.

Como la discrepancia entre estos dos puntos sugiere, un tema clave en este análisis es determinar hasta qué punto los maestros realmente *eli-*

gen trabajar menos horas que otros grupos de la población. La siguiente sección presenta información cuantitativa que sugiere que el suponer que esta es una decisión voluntaria es una primera aproximación razonable. El siguiente capítulo retorna al tema desde un punto de vista cualitativo, presentando evidencia para La Paz y Santa Cruz que sugiere que este criterio tal vez debe ser relativizado.

C. ¿Los maestros *escogen* trabajar pocas horas?

Aunque el cuadro 3.2 claramente implica que los maestros trabajan menos horas que otros grupos, no presenta evidencia específica al respecto. Para introducir la misma, la figura 3.1 muestra el promedio de horas trabajadas entre los maestros y cada grupo de comparación, distinguiendo según el sexo de las personas. Como se observa, el promedio de los maestros es claramente inferior al de los otros grupos, situándose aproximadamente en un 60 por ciento del nivel que muestran los demás.

Figura 3.1
Promedio de horas trabajadas por semana por grupo según sexo

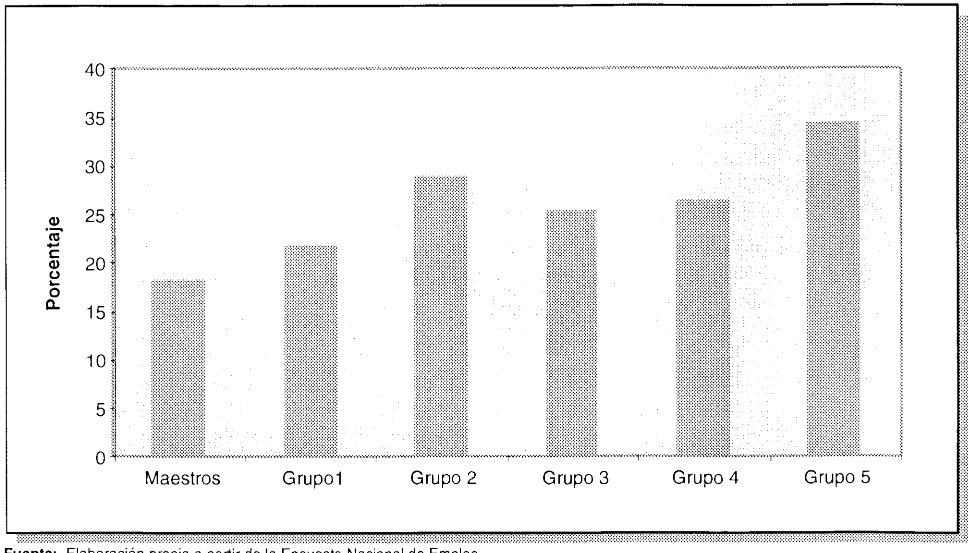
Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Empleo.

Ahora bien, ¿reflejan estas diferencias una decisión voluntaria por parte de los docentes? Se han avanzado varios argumentos para sugerir que éste es efectivamente el caso. En líneas generales, el principal sugiere que la mayoría de los maestros son mujeres, y que éstas viven en hogares con más de un perceptor de ingresos, donde el principal generalmente es el marido o conviviente. Estas mujeres, por otra parte, prefieren tener parte de su tiempo para dedicar a actividades del hogar, particularmente la atención de los hijos. Este argumento sugiere, adicionalmente, que los maestros que son hombres serían los que generalmente toman segundas jornadas o intentan incrementar sus ingresos a través de alguna otra ocupación.

Los siguientes cuadros y gráficos brindan información que ayuda a determinar cuán aceptables son los supuestos que subyacen a este tipo de hipótesis. Un primer indicador, sin embargo, ya lo provee la figura 3.1, la que sugiere que aunque los hombres en general trabajan más que las mujeres, esta diferencia es ligeramente más significativa entre los maestros.

Por otra parte, la figura 3.2 muestra que efectivamente existe una menor cantidad de solteros o solteras entre los maestros que entre los demás grupos. Esto sería consistente con que el ser maestro es una estrategia "de pareja", en la que una de las personas, generalmente la mujer, decide que trabajará menos horas que la otra, dedicando las restantes a actividades de la casa. Este argumento también sugiere que los niveles de bienestar de los maestros pueden ser mejores que los de grupos de comparación relevantes. Una sección subsiguiente de este capítulo considera este tema.

Figura 3.2
Porcentaje de solteros o separados entre los maestros y grupos de comparación



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Empleo.

Pasando a un indicador más directo, la figura 3.3 muestra el porcentaje de hombres y mujeres dentro de cada grupo que declara tener una actividad secundaria. Como se observa, aunque esta proporción es significativamente mayor entre los maestros, no es tan grande: sólo un 26 por ciento de los hombres y un 17 por ciento de las mujeres dice que tiene una actividad secundaria. Este es uno de los principales indicadores que Piras y Savedoff (1998) utilizan para afirmar que, en promedio, los maestros voluntariamente eligen trabajar un número relativamente reducido de horas.

Figura 3.3
Porcentaje de personas con actividad secundaria por grupo según sexo

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Empleo.

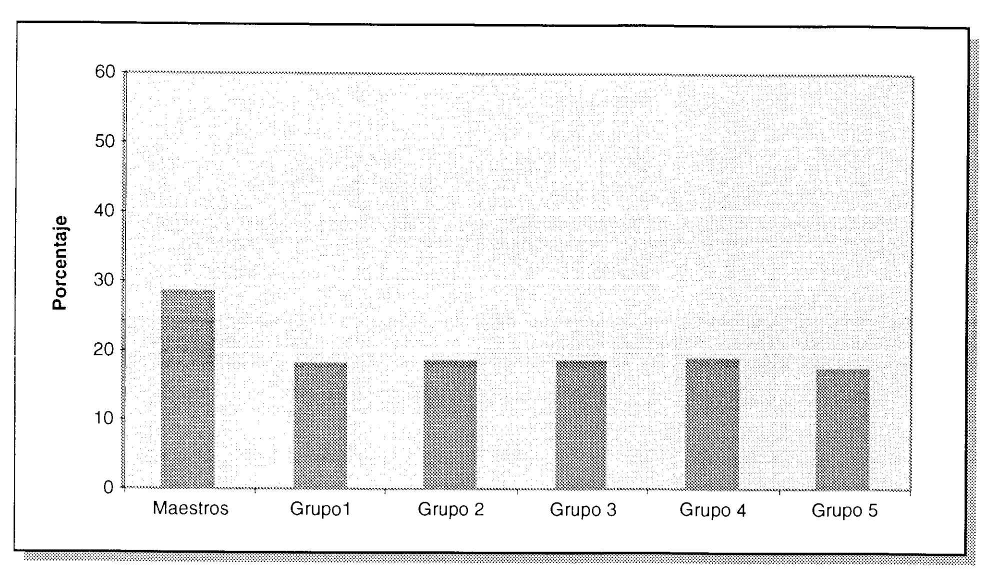
La Encuesta Nacional de Empleo incluye una pregunta directa sobre este tema, la que indaga si los encuestados quisieran trabajar más horas. La figura 3.4 muestra la proporción de personas que responden afirmativamente a esta pregunta, y sugiere una conclusión similar a la que surge de la figura anterior: aunque la proporción de respuestas positivas es nuevamente mayor entre los maestros, su nivel absoluto no parece tan significativo, sólo un 29 por ciento de los maestros declara que le gustaría trabajar más horas. No se puede descartar, sin embargo, que los encuestados no hayan entendido bien el aspecto que intentaba capturar esta consulta.

A pesar de que no se puede concluir en forma definitiva si en general los maestros *escogen* trabajar pocas horas, a partir de la información que la Encuesta Nacional de Empleo provee, el supuesto que utilizan Piras y Savedoff (1998) parece ser una primera aproximación razonable. Por lo pronto aceptando el mismo, las siguientes secciones incluyen más información en cuanto a comparaciones de ingresos por hora. El siguiente capítulo retorna a este tema con información cuantitativa y cualitativa más detallada sobre los maestros en las ciudades de La Paz y Santa Cruz, la que sugiere algunas consideraciones adicionales sobre el tema.

D. Comparaciones de ingresos: regresiones simples

El cuadro 3.2 mostró que si se comparan los ingresos por hora de los maestros con aquellos de otros grupos, no surge una respuesta clara en cuanto a su posición salarial relativa. Ese tipo de comparaciones, sin em-

Figura 3.4
Porcentaje de personas que desea trabajar más horas



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Empleo.

bargo, es fácil de poner en duda porque no considera ninguna variable de control y, como mostró el mismo cuadro 3.2, hay diferencias importantes entre grupos en cuanto a características como niveles de escolaridad.

Para enfrentar por lo menos parcialmente esta dificultad, el Cuadro 3.3 presenta regresiones del logaritmo de ingresos por hora y una serie de variables de control típicas de una función de ingresos "minceriana".[19] Cada una de estas regresiones incluye a los maestros y a uno de los grupos de comparación. Adicionalmente, cada una incorpora una variable indicadora o *dummy*, que es igual a uno cuando el individuo es maestro, y cero si este no es el caso. Si el valor del coeficiente de esta variable es positivo, esto indica que los maestros ganan más que el resto del grupo del control, *incluso cuando se consideran las características incluidas en la regresión.*[20] Un coeficiente negativo, en contraste, señalará que los maestros ganan menos que el grupo de control.

La antepenúltima fila (sombreada) muestra la evolución del coeficiente de la variable *dummy*; el resultado es interesante en este contexto. Como se observa, éste toma un valor positivo y estadísticamente significativo en la primera columna. Ésta se refiere al grupo de control 1, el que tiene la definición más amplia. Aunque surge de un enfoque metodológico distinto, esta columna refleja el resultado básico resaltado por

[19] Ver Mincer (1974).

[20] Psacharopoulos y otros (1996) también presentan este tipo de información, aunque solamente para el caso de Chile. Vegas (2000) lo hace para el caso de Brasil.

Cuadro 3.3
Regresiones del ingreso por hora para maestros e integrantes de los grupos de comparación

Variable	Maestros y:				
	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5
Constante	0,29*** (0,06)	0,05 (0,07)	-0,63** (0,26)	-0,38 (0,26)	0,77*** (0,23)
Escolaridad	0,09*** (0,00)	0,11*** (0,00)	0,17*** (0,02)	0,15*** (0,02)	0,07*** (0,01)
Experiencia	0,03*** (0,00)	0,03*** (0,00)	0,03*** (0,01)	0,02*** (0,01)	0,01 (0,01)
Experiencia^2	-0,00*** (0,00)	-0,00*** (0,00)	-0,00 (0,00)	-0,00 (0,00)	-0,00 (0,00)
Mujer	-0,14*** (0,02)	-0,13*** (0,03)	-0,06 (0,04)	-0,07 (0,05)	-0,05 (0,05)
Indígena	-0,31*** (0,02)	-0,31*** (0,03)	-0,33*** (0,04)	-0,28*** (0,05)	-0,21*** (0,05)
Casado	-0,20*** (0,03)	-0,17*** (0,04)	-0,14** (0,06)	-0,09 (0,06)	-0,13** (0,06)
Adm. Pública	0,04 (0,03)	-0,11*** (0,03)	-0,09** (0,05)	-0,04 (0,05)	-0,09 (0,06)
Área provincial	-0,03 (0,02)	-0,01 (0,03)	-0,06 (0,06)	-0,11** (0,05)	-0,13** (0,06)
Área rural	-0,56*** (0,03)	0,02 (0,04)	-0,12** (0,07)	-0,19*** (0,06)	-0,25*** (0,06)
Maestro	0,19*** (0,04)	0,03 (0,04)	-0,08 (0,05)	-0,07 (0,05)	0,08 (0,06)
R^2	0,34	0,34	0,24	0,23	0,17
N	10.621	5.353	1.734	1.449	987

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, 1997.
Nota: Los números en paréntesis son los errores estándar.
*,**,*** - significativo al 10, 5, y 1 por ciento, respectivamente.

Piras y Savedoff (1998).[21] Cuando se consideran los grupos de comparación 2 y 5, sin embargo, este resultado ya no es estadísticamente significativo. Por otra parte, la comparación con los grupos 3 y 4 sugiere que en realidad los maestros ganan menos por hora que estos individuos, inclusive controlando por las características incluidas.

Puede parecer desconcertante que el signo mismo del coeficiente en la *dummy* de maestro, y con ella la respuesta a la pregunta que da título a este

21 Como se indicó anteriormente, las regresiones que se presentan en el cuadro 3.3 son esencialmente funciones de ingreso "mincerianas". Un problema conceptual surge al realizar las mismas con los grupos de control 1 al 3. Concretamente, estos grupos contienen a profesionales y trabajadores por cuenta propia cuyos ingresos representan parcialmente retornos a activos que no forman parte de su capital humano. Desde este punto de vista, las regresiones con los grupos 4 y 5 son las más apropiadas.

capítulo, varíe de grupo en grupo de comparación. Esto sugiere una conclusión que refleja un punto tal vez sutil pero importante e intuitivo a la vez. Concretamente, el cambio en los signos del coeficiente indica que en realidad las variables de control que incluye el cuadro 3.3, y que son las que típicamente se incluye en este tipo de análisis, no son suficientes. Como ya se resaltó en el contexto del análisis del SIMECAL, esto sugiere la presencia de sesgos de selección, en otras palabras, los maestros no son una muestra aleatoria de la población.

Para ilustrar, por mucho que un maestro y un no maestro (de cualquiera de los grupos de comparación) sean idénticos en cuanto a todas las características *observables* incluidas en el cuadro 3.3, los resultados sugieren que a menudo estos individuos no serán comparables. Esto se debe a la presencia de una serie de características que no se observan y que *afectan simultáneamente tanto los ingresos que podrían percibir en otros sectores de la economía, como sus decisiones en cuanto a ser maestros o no*. Dichos resultados pueden incluir aspectos relacionados a la motivación, o bien características que causan que los individuos sufran discriminación positiva o negativa en el mercado laboral, como el origen étnico o regional, o el sexo.

Al pasar de un grupo de comparación a otro, implícitamente se varía el impacto que tienen estos sesgos de selección. Por ejemplo, supongamos que el grupo 1 contiene una proporción elevada de individuos que hablan idiomas nativos (como efectivamente es el caso), que enfrentan dificultades en un sistema educativo que les hace muy difícil adquirir educación superior, y que encuentran discriminación en el mercado laboral. La presencia de tales individuos elevará significativamente la probabilidad de que una regresión como la primera sugiera que los maestros están bien pagados.

Aunque tengan los mismos niveles de escolaridad, sin embargo, estos individuos y los maestros no son comparables, ya que no han tenido acceso a las mismas oportunidades educativas y de trabajo (y no podemos introducir una variable de control que capture perfectamente la característica "habla poco castellano"). Al pasar del grupo 1 al 3, por otra parte, se eliminan estas personas y ahora parece que los maestros están mal pagados. Es posible incluso que en comparación a los integrantes de este grupo, el tipo de individuos que atrae la docencia comience a parecer el que sufre discriminación de algún tipo.

Cualquier sesgo de esta naturaleza puede explicar fácilmente por qué el coeficiente de interés puede incluso cambiar de signo en el cuadro 3.3. Este efecto, por otra parte, es parecido al observado en el análisis del SIMECAL, cuando los efectos de la condición de titulación del maestro cambiaban de dirección al pasar de considerar todos los tipos de colegios simultáneamente a considerar solamente los fiscales, por ejemplo.

Este capítulo ha hecho varias referencias a los análisis presentados por Psacharopoulos y otros (1996) y Piras y Savedoff (1998). Se ha señalado que los resultados esenciales que surgen de los datos aquí son consistentes con estos dos documentos, pero se les ha dado una interpretación

algo distinta de la que utiliza el último de estos trabajos. Concretamente, mientras que estos autores utilizaron un solo grupo de comparación, este capítulo ha hecho énfasis en cómo distintos grupos de referencia pueden producir resultados diferentes. Se podría decir que esta comparación no es apropiada porque no surge de la misma metodología empleada en ese estudio, conocida como "la descomposición de Oaxaca". A pesar de que esta técnica es más complicada, las conclusiones centrales de su aplicación no son distintas de las que sugiere el cuadro 3.3. La siguiente sección la introduce tanto para mostrar que se obtienen resultados similares, como para establecer algunos puntos adicionales que ésta resalta.

E. Las descomposiciones de Oaxaca: una mirada adicional al salario docente

Esta sección ilustra la aplicación de la descomposición de Oaxaca a la Encuesta Nacional de Empleo de 1997, haciendo distinciones en cuanto a los resultados que se registran cuando se utilizan distintos grupos de comparación. La primera parte presenta la metodología, que agrega bastantes controles al análisis de la sección anterior, y la segunda presenta los resultados de la descomposición misma.[22]

1. La descomposición de Oaxaca: nota metodológica

En un mercado libre, la remuneración de las personas se determina según su productividad y/o su costo de oportunidad. Esto implica que desde un punto de vista económico, para determinar si los maestros están bien o mal pagados, se debe comparar sus salarios a los montos que ganarían si dejaran la docencia e ingresaran al resto del mercado laboral. Otra manera de plantear este tema es *preguntándose si en términos monetarios los maestros experimentan discriminación positiva o negativa en el mercado laboral* (positiva si ganan más de lo que recibirían en otros sectores, negativa si se da el caso contrario).

Recientemente se han hecho análisis desde esta perspectiva, esencialmente aplicando técnicas que se habían utilizado para analizar la discriminación entre hombres y mujeres. Esta sección detalla cómo la descomposición propuesta por Oaxaca (1973) se aplica en este contexto. La discusión metodológica que sigue a continuación se basa en Oaxaca y Ransom (1994).

Sea G_{TN} la diferencia proporcional de ingresos entre un maestro (T), y un no maestro (N), los dos grupos que se consideran en este trabajo:

$$G_{TN} = (W_T / W_N) - 1$$

W_T es el salario promedio por hora de un maestro, y W_N es la remuneración correspondiente para alguien en el resto de la economía. En

22 Esta sección es la más técnica de todo el trabajo, y los lectores con menos interés en estos temas tal vez prefieran pasar directamente a las conclusiones del capítulo, las que se describen en la próxima sección.

estos salarios ya viene implícita la discriminación negativa o positiva de los que serían víctimas o beneficiarios. Llamaremos W_{T0} y W_{N0} a las remuneraciones que recibirían estos grupos si *no* existiese discriminación. Aplicando estos conceptos, sea Q_{TN} la diferencia entre los salarios "de productividad"

$$Q_{TN} = (W_{T0} / W_{N0}) - 1$$

En otras palabras, esta sería la relación salarial en ausencia de cualquier tipo de intervención o discriminación en el mercado.

A partir de estos dos conceptos, se puede definir un coeficiente de discriminación, dado por

$$D_{TN} = [(W_T / W_N) - (W_{T0} / W_{N0})] / (W_{T0} / W_{N0})$$

Con estas definiciones es posible descomponer el diferencial bruto de ingresos de la siguiente forma[23]

$$(G_{TN} + 1) = (D_{TN} + 1)\ (Q_{TN} + 1)$$

o tomando logaritmos,

$$ln(G_{TN} + 1) = ln(D_{TN} + 1) + ln(Q_{TN} + 1)$$

Nótese que en esta expresión el primer término de la derecha indica solamente los efectos de la discriminación sobre los salarios relativos, y no aclara qué porcentaje de este efecto se debe a una sobre o subremuneración de cualquiera de los dos grupos que se consideran.[24] Conceptualmente, es posible llegar a una descomposición más detallada, que hace explícita la contribución de cada factor. Tomando logaritmos a partir de la definición de D_{TN}

$$ln(D_{TN} + 1) = ln(W_T / W_N) + ln(W_{T0} / W_{N0})$$

se obtiene mediante una manipulación algebraica:

$$ln(D_{TN} + 1) = ln(W_T / W_{T0}) + ln(W_{N0} / W_N),\ y$$

$$ln(D_{TN} + 1) = ln(\delta_{T0} + 1) + ln(\delta_{0N} + 1)$$

Donde $\delta_{T0} = (W_T / W_{T0}) - 1$ es la diferencia relativa entre el salario que reciben los maestros y el que recibirían en ausencia de cualquier discriminación a favor o en contra. $\delta_{0N} = (W_{N0} / W_N) - 1$ es el concepto correspondiente para el caso de los no maestros. Si se sustituye esta expresión en la descomposición anterior, se obtiene una desagregación más detallada de la diferencia bruta de ingresos

23 La siguiente expresión resulta de una simple manipulación algebraica.

24 Desde un punto de vista teórico, en general existe la expectativa de que la discriminación en contra de un grupo dado resultaría en presión positiva sobre los salarios del otro.

$$ln(G_{TN} + 1) = ln(\delta_{T0} + 1) + ln(\delta_{0N} + 1) + ln(Q_{TN} + 1).$$

Para dar un contenido práctico a esta expresión, se pueden estimar los ingresos horarios, tanto de maestros como no maestros, mediante ecuaciones econométricas tipo Mincer:

$$ln(\mathbf{W}_T)=\underline{X}_T\beta_T$$

$$ln(\mathbf{W}_N)=\underline{X}_N\beta_N,$$

donde $\mathbf{W}$ indica la *predicción* de ingresos que producen las regresiones, y β es el vector de coeficientes que surge de ellas. A partir de estos conceptos y de la definición de G_{NT}, se puede afirmar que

$$ln(G_{TN} + 1) = ln(\mathbf{W}_T / \mathbf{W}_N) = ln(\mathbf{W}_T) - ln(\mathbf{W}_N)$$

y, sustituyendo,

$$ln(G_{TN} + 1) = \underline{X}_T\beta_T - \underline{X}_N\beta_N.$$

Realizando una descomposición en el mismo espíritu que la presentada anteriormente, encontramos que

$$ln(G_{TN} + 1) = \underline{X}_T(\beta_T - \beta^*) + \underline{X}_N(\beta^* - \beta_N) + (\underline{X}_T - \underline{X}_N)\beta^*,$$

donde β^* es el coeficiente correspondiente a un mercado laboral sin discriminación.

Conceptualmente, esta descomposición indica que la diferencia total entre los ingresos de los maestros y no maestros (la expresión al lado izquierdo) puede dividirse en los tres componentes que se incluyen en el lado derecho de esta ecuación. El primero describe la diferencia entre los ingresos que producen las características de los maestros en su propio mercado, y los que producirían si no existiese discriminación. Este término será positivo si existe discriminación a favor de los docentes. La segunda expresión es el concepto análogo para los no maestros. Finalmente, el tercer componente representa las diferencias en ingresos que se deben simplemente a que los maestros y no maestros tienen distintas características observables, donde éstas se evalúan utilizando los retornos que se darían en ausencia de cualquier tipo de discriminación.

La expresión anterior es relativamente sencilla, pero la complicación surge al determinar cómo estimar el parámetro β^* que en casi todos los casos será desconocido. Generalmente, se utiliza uno de los dos supuestos más sencillos, presentados originalmente en Oaxaca (1973). Estos implican que

$$\beta^* = \beta_T,$$

o bien que

$$\beta^* = \beta_N.$$

Es decir, se toma la estructura de retornos de los maestros o no maestros como equivalente a aquella que se daría sin discriminación. Adicionalmente, Oaxaca y Ransom (1994) sugieren utilizar

$$\beta^* = \beta,$$

es decir, simplemente el vector de coeficientes que surge de una estimación de mínimos cuadrados que incluye tanto a maestros como a no maestros.

Dependiendo de cuál de estos tres supuesto se utilice, la descomposición que se implementa es:

$$ln(G_{TN} + 1) = (\underline{X}_T - \underline{X}_N)\beta_T + \underline{X}_N(\beta_T - \beta_N) \qquad o$$

$$ln(G_{TN} + 1) = (\underline{X}_T - \underline{X}_N)\beta_N + \underline{X}_T(\beta_T - \beta_N) \qquad o\ bien$$

$$ln(G_{TN} + 1) = (\underline{X}_T - \underline{X}_N)\beta + \underline{X}_T(\beta_T - \beta) + \underline{X}_N(\beta_N - \beta),$$

respectivamente. En cada caso, la interpretación es igual a la que ya se vio anteriormente. El primer término es la diferencia en ingresos que se debe simplemente a la diferencia en las características de los dos grupos. Las expresiones restantes indican las diferencias que se deben a que estas características encuentran distintos retornos en cada mercado. En la última expresión, ésta presenta una distinción en cuanto a cómo estas diferencias en retornos favorecen o perjudican a los maestros y a los no maestros.

En los resultados que se presentan en la siguiente sección, se aplican las últimas dos opciones. Es decir, se toman como los retornos que surgirían de un mercado libre de discriminación aquellos que vienen de las regresiones que se refieren solamente a los no maestros, o de las que se refieren a la población en su conjunto (maestros y no maestros considerados simultáneamente). Esta selección se debe a que los maestros son claramente una minoría con relación a toda la población empleada. Por otra parte, la manera en la que se calcula las remuneraciones de los maestros (descrita en el capítulo I para el sector fiscal), definitivamente es muy particular, y difícilmente se podría considerar que es la que se daría en un mercado libre.

2. Resultados de la descomposición de Oaxaca

Como indicó la sección metodológica, entre los insumos básicos para la descomposición de Oaxaca están los vectores de los valores promedio de las características consideradas para cada grupo. El cuadro 3.4 presenta esta información para los cinco grupos de comparación introducidos anteriormente. Por ahora se incluyen éstos solamente para referencia, ya que el siguiente capítulo presenta una discusión específicamente dirigida a detallar las características de los maestros.

Cuadro 3.4
Descomposición de Oaxaca:
Estadísticas descriptivas para maestros y grupos de comparación

Grupo	Años de escolaridad	Experiencia	% mujeres	% indígena	% casado	% en la adm. pública	% en zona provincial	% en zona rural
Maestros	15,3	15,6	0,58	0,42	0,18	0,86	0,17	0,28
Grupo 1	7,5	24,9	0,35	0,47	0,22	0,06	0,20	0,27
Grupo 2	9,7	19,4	0,23	0,33	0,29	0,13	0,20	0,16
Grupo 3	15,8	16,0	0,31	0,16	0,25	0,27	0,11	0,03
Grupo 4	15,7	15,0	0,35	0,15	0,26	0,36	0,10	0,03
Grupo 5	15,3	12,8	0,44	0,13	0,34	0,27	0,11	0,03

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, 1997.

Sin entrar en detalle, se puede observar que existen diferencias sustanciales entre estos grupos. Como el análisis presentado en la sección anterior, la descomposición de Oaxaca produce resultados que pueden parecen contradictorios. Específicamente, la conclusión en cuanto a si los maestros experimentan discriminación positiva o negativa depende del grupo de comparación que se utilice. Como se describe más adelante, estas aparentes contradicciones se deben a la interacción de las diferencias que se observan en el cuadro 3.4 con los distintos coeficientes que los maestros por un lado, y cada grupo de comparación, por el otro, produce en un regresión "minceriana".

El cuadro 3.5 presenta los resultados de la metodología introducida en la sección anterior. Éstos se calculan a partir de los resultados de las regresiones presentadas en el cuadro A.10 del anexo estadístico. La columna

Cuadro 3.5
Descomposición de Oaxaca

Grupo de comparación	Diferencia total en la predicción del ingreso	Descomposición No. 1		Descomposición No. 2		
		Diferencias en las dotaciones	Diferencias en los retornos	Diferencias en las dotaciones	Diferencias en retornos a favor de los maestros	Diferencias en retornos en contra de los no maestros
	$\underline{X}_T\beta_T - \underline{X}_N\beta_N$ (1)	$(\underline{X}_T - \underline{X}_N)\beta_N$ (2)	$\underline{X}_T(\beta_T - \beta_N)$ (3)	$(\underline{X}_T - \underline{X}_N)\beta$ (4)	$\underline{X}_T(\beta_T - \beta)$ (5)	$\underline{X}_N(\beta_N - \beta)$ (6)
1	0,88	0,69	0,19	0,73	0,11	0,05
2	0,49	0,47	0,02	0,42	0,02	0,05
3	-0,31	-0,31	-0,00	-0,18	-0,03	-0,10
4	-0,26	-0,31	0,04	-0,13	-0,02	-0,10
5	-0,04	-0,20	0,16	-0,03	0,02	-0,02

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, 1997.

1 presenta la diferencia total entre los ingresos de los maestros y no maestros, como surge de las regresiones. Las columnas 2 y 3 presentan la primera descomposición, que utiliza los parámetros que surgen de la regresión para no maestros (β_N) como los que representarían una estructura sin discriminación.

La interpretación de estos resultados se puede ilustrar con la primera fila, que corresponde al primer grupo de comparación. Esta indica que el salario por hora de los maestros es mayor al de los no maestros en aproximadamente un 88 por ciento. La columna 2 señala que el 69 por ciento de la diferencia total en ingresos, se debe a que los maestros tienen perfiles "mejores" que el grupo de comparación; en otras palabras, tienen mayores cantidades de las características que el mercado premia con mayores ingresos. Por ejemplo, en el cuadro 3,4 se observa que los docentes tienen mayor escolaridad que los integrantes del grupo 1, por lo que no sorprende que este número sea positivo.

La columna 3 es tal vez la más interesante, ya que indica que incluso si se toma en cuenta las diferencias en las características entre maestros y no maestros, los primeros tienen ingresos (siempre por hora) mayores en un 19 por ciento. Alternativamente, esto sugiere que las características de los maestros están mejor recompensadas en la docencia de lo que lo estarían en el resto de las ocupaciones. Este es esencialmente equivalente al resultado de Piras y Savedoff (1998), y sugiere que si los maestros voluntariamente escogen la cantidad de horas que trabajan, no están mal compensados.

Sin embargo, algunos resultados que contradicen esta visión comienzan a darse a medida que se baja por el cuadro 3.5 (por ahora siempre concentrando la discusión en las columnas 1 al 3). En la segunda fila, por ejemplo, se observa que los docentes ganan un 49 por ciento más por hora que los miembros del grupo de comparación 2. Sin embargo, en este caso se observa que casi la totalidad de esta diferencia es atribuible a las distintas características de estos grupos. El que la cifra en la tercera columna se aproxime a cero indica que los maestros no sufrirían discriminación positiva, es decir, ganan más o menos lo que ganarían en el resto del mercado laboral.

Varios resultados sobresalen al observar lo que sucede cuando se enfoca en los tres últimos grupos de comparación. Primero, como se esperaría a partir de los resultados de regresiones presentadas en el cuadro 3.3, los integrantes de estos grupos ganan más por hora que los maestros. Segundo, los valores de la columna 2 se tornan negativos, es decir, la diferencia en ingresos que se observa en la primera columna se explica en gran medida porque los maestros tienen perfiles "peores" y en teoría serían menos productivos.

Finalmente, se observa que los valores en la tercera columna fluctúan bastante, cambiando hasta de signo. La conclusión "puntual" que surge del grupo 3 es que en realidad los maestros están peor pagados por hora

que los no maestros, una vez se controla por las características incluidas. En contraste, el grupo 5 produce una conclusión análoga al primero, ya que los maestros estarían relativamente bien pagados por hora. Para resumir: según se altera la composición del grupo de comparación, se pueden obtener conclusiones diferentes de la descomposición de Oaxaca. Las implicaciones de esto se discuten más adelante.

Antes de pasar a las mismas, se puede notar que las columnas 4 a 6 producen una descomposición más detallada de las diferencias de ingreso registradas en la primera columna. En este caso, la diferencia total se atribuye a las diferencias en las características, las diferencias en retornos favorables a los maestros, y las diferencias en retornos que van en contra de los no maestros. En la medida en que las cifras en la columna 5 son positivas, por consiguiente, se encontraría evidencia de que los maestros se beneficiarían de discriminación positiva, o estarían mejor pagados de lo que llegarían a estarlo en el resto de la economía. Otra diferencia entre esta descomposición y la que se presentó en las columnas 2 y 3, es que supone que la estructura de retornos sin discriminación es aquella que surge de la regresión que incorpora tanto a maestros como no maestros.

Como se observa, el grupo de comparación 1 continúa dando un resultado parecido al que enfatizan Piras y Savedoff. Cuando se consideran los demás grupos, sin embargo, se comienzan a observar resultados más heterogéneos. En dos casos, inclusive, se encuentra evidencia de que existiría discriminación en contra de los maestros.

Para resumir y como se adelantó en la introducción a este capítulo, los resultados presentados sugieren lo complicado que puede ser determinar si los maestros están bien o mal pagados, incluso cuando se busca una respuesta puntual. Piras y Savedoff (1998) sugieren que en todo caso el sesgo debería indicar que los maestros están bien pagados, ya que reciben una serie de beneficios, como vacaciones o aguinaldos, de una manera mucho más regular que la mayoría de las ocupaciones.

No es difícil, sin embargo, señalar que existen factores que llevarían a un sesgo contrario. Por ejemplo, como se observa en el cuadro 3.4, la proporción de maestros que trabajan en el área rural es mayor a la de todos los demás grupos. Si se debe compensar a los individuos para que acepten trabajar en este tipo de condiciones (particularmente cuando se observa un proceso acelerado de urbanización), es posible que cualquier ventaja de los maestros en salarios por hora refleje esta compensación.

Es probable, por otra parte, que lo más destacable de los resultados que presenta el cuadro 3.5 no sean las diferencias entre respuestas puntuales que dan distintos grupos de comparación, sino más bien el hecho de que tal variación exista. Como se indicó anteriormente, el hecho de que distintos grupos de comparación muestren diferentes respuestas indica la presencia de importantes sesgos de selección, o alternativamente, que las variables de control utilizadas en las regresiones que sirven de insumo para el cuadro 3,5 no son suficientes.

F. Conclusiones

Los datos presentados en este capítulo han mostrado que la respuesta a la pregunta "¿están bien pagados los maestros?" es relativamente sutil. Por un lado, si los maestros no escogen voluntariamente la cantidad de horas que trabajan, la respuesta es claramente "no". La evidencia presentada sugiere, sin embargo, que puede ser razonable suponer que para una proporción sustancial de docentes la decisión de trabajar pocas horas es voluntaria. Incluso cuando se acepta este punto de partida, sin embargo, se observa que las respuestas que surgen de hecho dependen del grupo de comparación que se utilice.

Estos resultados son consistentes con la variación en conclusiones que se han observado en estudios anteriores como Psacharopoulos y otros (1996), Piras y Savedoff (1998) y Banco Mundial (1999) , ya que distintos estudios implícita o explícitamente han utilizado distintos grupos de comparación. Por otra parte, estos hallazgos sugieren que tal vez Piras y Savedoff (1998) llegan a una conclusión demasiado contundente al indicar que los maestros en Bolivia ya están bien pagados. Esto tiene varias implicaciones de política que se desarrollan en el capítulo VII. Los resultados presentados en el capítulo anterior, sin embargo, sugieren que una de ellas *no* es que un incremento salarial sería una buena idea. Específicamente, ese capítulo señaló que los incrementos al salario promedio, si se dan de una manera aislada que no establezca más nexos entre el desempeño de un maestro y su remuneración, seguramente tendrán pocos efectos.

Por otra parte, al margen de cualquier respuesta *puntual* que se le pueda dar a la pregunta que motiva este capítulo, el hecho más importante es que distintos grupos de comparación dan diferentes respuestas. Como se indicó, esto es importante porque señala que existen sesgos de selección, o que *la docencia no está atrayendo a individuos similares a los que trabajan en el resto de la economía.* Podría ser, por ejemplo, que la profesión docente esté captando a personas menos motivadas o productivas. Si este es el caso, no se puede ser muy optimista en cuanto a qué tipo de mejorías se pueden lograr en el "insumo maestro", independientemente de qué políticas de capacitación e incentivos se apliquen.

Para resumir, éste y el anterior capítulo han enfatizado, aunque tal vez indirectamente, la importancia de dos aspectos: 1) qué tipo de individuos atrae la docencia, y 2) qué incentivos les da para desempeñarse bien una vez están en ella. Por ahora, los resultados indican que atrae individuos que no son una muestra aleatoria de la población, y que les da pocos incentivos para rendir bien, tanto así, que se observa que el salario tiene poco impacto sobre los resultados. Los dos capítulos restantes amplían estos dos temas.

Capítulo IV

¿Qué tipo de individuos atrae la docencia?

Los capítulos anteriores han planteado que no se puede descartar que las características que el sector educativo usa más comúnmente para clasificar a los maestros --su condición de titulación y su posición en el escalafón-- tengan poco impacto sobre el logro educativo. Adicionalmente, se ha visto que es difícil determinar de manera definitiva si los maestros están bien o mal pagados, y que esto refleja que ellos no son una muestra aleatoria de la población y pueden tener características bastante particulares. Si estos individuos son poco motivados, lo que tal vez reflejaría que hubieran fracasado en otras carreras, habrá límites claros en cuanto al impacto que puedan tener en el sector, independientemente de los sistemas de incentivos que se puedan introducir.

Estos hallazgos plantean que es importante que las políticas educativas consideren el tipo de individuos que atrae y retiene la docencia. El capítulo II ya presentó evidencia consistente con que los maestros menos motivados, o por lo menos los que tienen menores niveles de vocación, son los que permanecen en la docencia por más tiempo. El presente capítulo presenta varias caracterizaciones adicionales de los maestros. En algunos casos, también se considera cómo la estructura de remuneraciones del magisterio incentiva a individuos con características específicas a ingresar a, y tal vez permanecer en, la docencia.

A. Los maestros en Bolivia: un análisis descriptivo

Las siguientes secciones presentan una caracterización básica de los maestros en Bolivia, a partir de dos tipos de ejercicios. Primero, para una serie de características especificas, establecen cómo los maestros se comparan con los grupos de comparación introducidos en el capítulo anterior. En segundo lugar, presentan evidencia en cuanto a cómo la composición del magisterio ha cambiado a través de los años, para lo que presentan análisis que hacen distinciones entre cohortes de edad.

1. Porcentaje de mujeres

Una de las características que la docencia presenta en varios países es la significativa presencia de mujeres. En el marco de estudios regionales recientes patrocinados por el BID, por ejemplo, Martínez y otros (1999) señalan que en el Uruguay prácticamente la totalidad de los maestros en el área urbana son mujeres. Introduciendo el análisis de este aspecto en el presente contexto, la figura 4.1 muestra el porcentaje de maestros que son mujeres, contrastando esta cifra con la que se registra en los grupos de comparación. Como se observa, en un contexto nacional, la participación femenina entre los docentes llega casi al 60 por ciento.

Figura 4.1
Porcentaje de mujeres entre los maestros y grupos de comparación

Porcentaje
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
Maestros Grupo1 Grupo 2 Grupo 3 Grupo 4 Grupo 5

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, 1997.

Esta cifra es significativamente más alta que la que se registra entre los grupos de comparación. En el primer grupo, el que prácticamente describe al resto del mercado laboral, aproximadamente el 35 por ciento de las personas empleadas son mujeres. En los demás, este porcentaje fluctúa entre aproximadamente el 20 y el 45 por ciento. El grupo con el perfil más cercano al que registran los maestros es el número 5, aquel que contiene a los técnicos medios y superiores con más de 12 años de escolaridad.

Estas cifras agregadas de hecho sugieren que la profesión docente ejerce una particular atracción para las mujeres, lo que no debe sorprender en vista de los resultados de las regresiones que sirvieron de insumo para la descomposición de Oaxaca (que se presentaron en el cuadro A.10 del anexo estadístico). Para la conveniencia del lector, y debido a que ahora son de interés más directo, estos resultados se repiten en el cuadro 4.1.

Cuadro 4.1
Funciones de ingreso para la descomposición de Oaxaca

Variable	Maestros	Grupo de comparación				
		1	2	3	4	5
Constante	1,036*** (0,251)	0,297*** (0,058)	0,012 (0,071)	-1,935*** (0,329)	-1,961*** (0,366)	0,259 (0,529)
Escolaridad	0,057*** (0,013)	0,092*** (,003)	0,111*** (0,004)	0,249*** (0,020)	0,248*** (0,023)	0,107*** (0,034)
Experiencia	0,007 (0,009)	0,031*** (0,003)	0,036*** (0,004)	0,031*** (0,010)	0,031*** (0,010)	0,023** (0,017)
Experiencia^2	0,000 (0,000)	-0,000*** (0,000)	-0,000*** (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)
Mujer	0,032 (0,049)	-0,150*** (0,028)	-0,162*** (0,033)	-0,094 (0,59)	-0,123** (0,065)	-0,150 (0,084)
Indígena	-0,105** (0,046)	-0,320*** (0,024)	-0,327*** (0,030)	-0,449*** (0,067)	-0,391*** (0,077)	-0,447*** (0,108)
Casado	-0,052 (0,063)	-0,205*** (0,031)	0,177*** (0,040)	-0,159** (0,078)	-0,087 (0,085)	-0,177 (0,088)
Administración Pública	-0,067 (0,075)	0,042 (0,038)	-0,106*** (0,038)	-0,099** (0,055)	-0,047 (0,061)	-0,117 (0,088)
Área provincial	-0,205*** (0,061)	-0,030 (0,025)	-0,001 (0,033)	-0,055 (0,081)	-0,101 (0,081)	-0,017 (0,115)
Área rural	-0,289*** (0,063)	-0,585*** (0,033)	0,065 (0,043)	-0,113 (0,178)	-0,315** (0,164)	-0,252 (0,216)
N	612	10.009	4,741	1.122	837	375
R^2	0,219	0,321	0,328	0,271	0,269	0,171

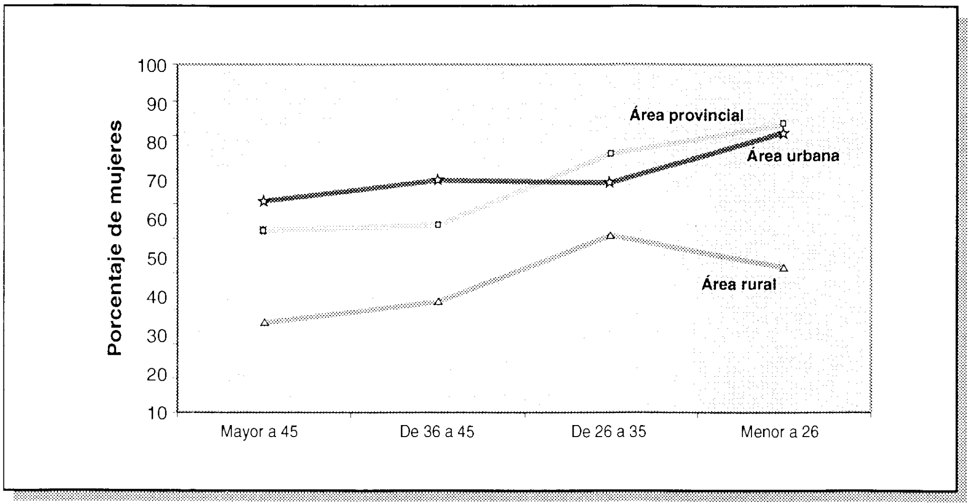
Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, 1997.

Como se observa, en las regresiones que se refieren a cualquiera de los grupos de comparación, la *dummy* de mujer tiene un coeficiente negativo, el que en general es estadísticamente significativo. Éste por supuesto indica que las mujeres tienden a ganar menos que los hombres, incluso cuando se controla por una serie de factores como la escolaridad y la experiencia.[26] En contraste, en la muestra que se refiere a los docentes, se observa que el coeficiente sugiere que las maestras más bien tendrían una ventaja en cuanto a ingresos, aunque este efecto no es estadísticamente significativo. Esto refleja que por lo menos en el sector público, el escalafón docente no hace distinciones entre hombres y mujeres. Esta falta de "discriminación" en contra de las últimas, por otra parte, debe explicar por lo menos parcialmente la relativa "feminización" de la docencia que se observa en la figura 4.1, ya que el ser maestra puede ser relativamente atractivo desde un punto de vista financiero.

25 A menudo se dice que este tipo de resultados demuestran que existe discriminación contra la mujer. Esta interpretación no es estrictamente correcta. Estos resultados son consistentes con el que exista discriminación, pero para poder "probar" esta posibilidad, se necesitaría poder asegurar que no existen sesgos de selección que puedan confundir la interpretación de los mismos.

Este hecho, además, implica que a pesar de que la participación femenina ha incrementado en toda la economía, debería haber subido aun más entre los maestros. Para estudiar esta posibilidad, se pueden hacer distinciones por cohortes de edad, las que permiten una aproximación a cómo ha evolucionado la participación de la mujer a través de los años. Este ejercicio se presenta en la figura 4.2.

Figura 4.2
Porcentaje de mujeres entre los maestros, por cohorte de edad según área geográfica



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, 1997.

Se observa que en las áreas urbanas y provinciales la participación de las mujeres ha experimentado un ascenso bastante claro. Mientras que en el grupo de maestros mayores a 45 años aproximadamente un 55 por ciento son mujeres, entre los maestros con edades menores a 26 aproximadamente un 80 por ciento lo son. Esto ilustra un proceso de "feminización" de la profesión, ya que los maestros mayores a 45 años son aquellos que ingresaron a trabajar hace por lo menos unos 20 ó 25 años. En el otro extremo, los menores a 26 años de edad sólo en algunos casos tendrán antigüedades mayores a los 5 años.[26]

La excepción a estas tendencias se da en el área rural, en la que se observa una estabilización o incluso un descenso relativo en la presencia de mujeres en la cohorte más reciente. Esto es muy importante en tanto se ha sugerido que la falta de maestras en el campo puede ser uno de los fac-

26 Los resultados que presenta la figura 4.2 también podrían deberse a que los hombres tienden a dejar la profesión antes que las mujeres. Aunque hay cierta tendencia hacia este fenómeno, ejercicios con encuestas adicionales sugieren que no es el principal factor explicativo del comportamiento que se ve en la figura.

tores que aporta a que las niñas dejen la escuela. La explicación de esta diferencia entre dominios geográficos queda como un tema para investigación posterior, aunque más adelante se mencionan algunas posibilidades en el marco de la discusión de la evidencia cualitativa.

Los resultados nacionales que presenta la figura 4.1, por otra parte, ocultan variación entre zonas y dominios geográficos. Para explorar la misma, la figura 4.3 presenta las proporciones de maestros que son mujeres, distinguiendo por la zona geográfica (andina, subandina u oriental) y el dominio (urbano, provincial, o rural) en el que se encuentran.

Figura 4.3
Porcentaje de mujeres entre los maestros por zona

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, 1997.

Como se observa, hay diferencias sustanciales entre regiones. La participación femenina en la zona oriental es mayor en aproximadamente un 30 por ciento a la que se registra en la zona andina, quedando la subandina entre estos dos extremos.[27] La Subsecretaría de Asuntos de Género (1996) señala este tipo de diferencias entre zonas geográficas. Sin duda un gran número de factores, incluyendo a los culturales, podría explicar estas diferencias.

Otra posibilidad, que queda para investigación posterior, es que esto refleje la interacción de dos hechos. Primero, los sueldos de los maestros

27 En este caso se empleó la definición más sencilla de estas zonas geográficas, asignando tres departamentos a cada una (zona andina: La Paz, Oruro y Potosí; zona subandina: Chuquisaca, Cochabamba y Tarija; zona oriental: Beni, Pando y Santa Cruz). Debido a restricciones de muestra, la Encuesta Nacional de Empleo no permite una distinción más complicada que la utilizada.

no varían según la zona geográfica en la que se encuentren; por ejemplo, un maestro en categoría cero en la ciudad de Santa Cruz gana lo mismo que uno en la misma categoría que trabaja en la ciudad de Tarija (suponiendo que trabajan la misma cantidad de horas). En contraste, sin embargo, los salarios promedio de los "no maestros" sí varían entre ciudades, lo que puede fácilmente implicar la variación entre zonas geográficas en cuanto a cuán atractiva es la docencia en términos relativos.

Finalmente, en la figura 4.3 se observa que la participación de las mujeres es mayor en las áreas urbana y provincial que en la rural, lo que es consistente con la evolución cronológica observada en la figura 4.2.

2. Porcentaje de indígenas

Una característica importante del sistema educativo boliviano es la diversidad étnica y lingüística de sus distintos actores, característica particularmente importante en vista de que el proceso de reforma educativa en el país enfatiza la educación intercultural bilingüe.[28] Desde este punto de vista, es también de interés determinar qué porcentaje de los maestros es de origen indígena. Como señala Albó (2000), sin embargo, ésta no es una tarea fácil, ya que en el contexto boliviano el ser indígena generalmente implica una combinación de factores tanto raciales como lingüísticos.

Reflejando restricciones de información, en este documento se toma el criterio simple de clasificar como "indígena" a cualquier persona que declara utilizar alguna lengua nativa, como aymara, quechua o guaraní. Debido al uso de esta definición parcial, es recomendable tomar los datos siguientes más como tendencias que estimaciones absolutas. Utilizando esta definición, la figura 4.4 presenta la proporción de indígenas que se registra tanto entre los maestros como en los cinco grupos de comparación, de acuerdo a las definiciones introducidas anteriormente.

Se observa que ligeramente más del 40 por ciento de los maestros declara que es indígena, una incidencia un poco menor a la que se observa en el grupo 1. Esto es relevante ya que este grupo describe a prácticamente la totalidad del mercado laboral, excluyendo a los maestros. A medida que se avanza a los demás grupos, se observa un descenso consistente en esta proporción, llegando a representar menos del 15 por ciento de los integrantes del grupo 5. Esto no es sorprendente, aunque sea solamente porque los grupos 2 al 5 tienen más escolaridad y mayor presencia en el área urbana.

Nuevamente, los incentivos económicos implícitos en la estructura de remuneraciones del magisterio explican por lo menos parcialmente este comportamiento. En el cuadro 4.1 se observa que el coeficiente de la variable *dummy* de indígena es negativo y significativo en todos los casos. En otras palabras, independientemente del grupo que se considere, in-

28 Albó (1995) y Albó (2000) proveen excelentes introducciones a estos temas.

Figura 4.4
Porcentaje de indígenas entre maestros y grupos de comparación

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, 1997.

cluyendo a los maestros, los indígenas ganan menos incluso controlando por los efectos de las características incluidas. Se observa que la magnitud del efecto negativo entre los maestros, sin embargo, es solamente una fracción de la que se registra entre los demás grupos. Esto implica que para un indígena la docencia sería una profesión relativamente atractiva.

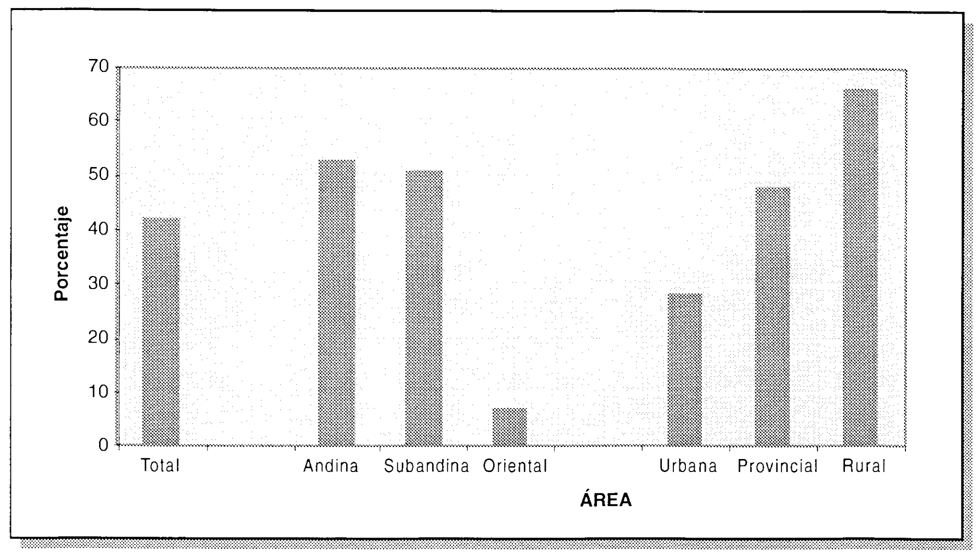
Por otra parte, es natural esperar que los maestros indígenas no se repartan uniformemente en todo el territorio. Esto lo muestra la figura 4.5, que presenta la información distinguiendo entre áreas y dominios geográficos. Como se observa, los indígenas tienen presencias muy significativas, por encima del 50 por ciento, en las áreas andina y subandina, pero su participación baja a menos del 10 por ciento en la zona oriental. Una diferencia igualmente significativa es la que se registra entre las áreas urbana, provincial y rural, en las que la participación de indígenas sube gradualmente para llegar de menos de 30 a más del 60 por ciento.

En este caso no se incluyen distinciones por grupos de edad, ya que no se encontró diferencias entre la evolución que se ha registrado entre los maestros y entre los grupos de comparación.

3. Niveles de escolaridad

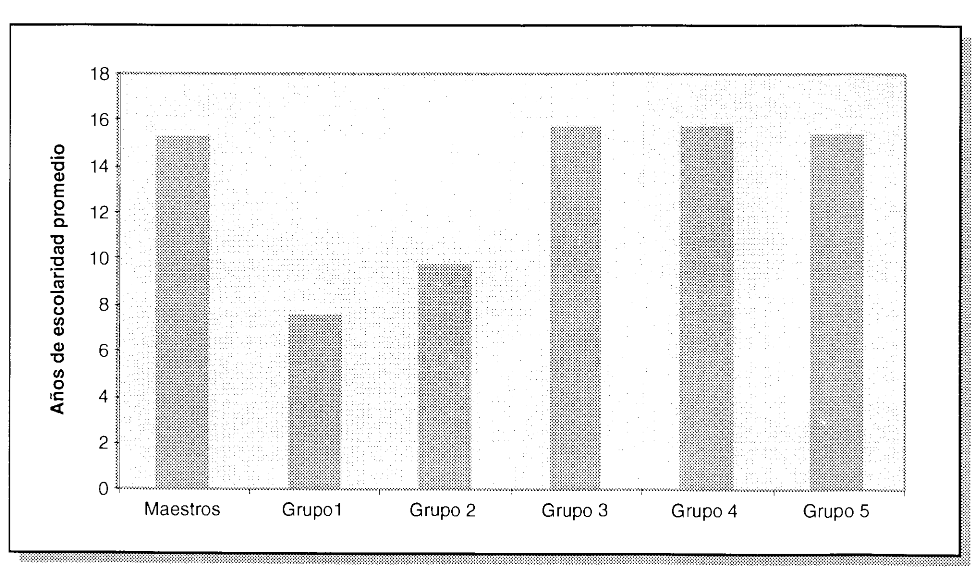
La figura 4.6 presenta información para analizar los niveles promedio de escolaridad que se registran entre los maestros y grupos de comparación. Como se observa, los docentes cuentan con aproximadamente 15.5 años de escolaridad en promedio, lo que los coloca sustancialmente

Figura 4.5
Porcentaje de indígenas entre los maestros según área



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, 1997.

Figura 4.6
Años de escolaridad promedio entre maestros y grupos de comparación



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, 1997.

por encima de los niveles de educación formal que registran los grupos 1 y 2.[29] Los hace, sin embargo, muy similares a los grupos 3, 4 y 5, siendo este el caso particularmente en cuanto al último grupo de comparación.

Los datos de la ENE revelan, por otra parte, que no existen grandes diferencias en los niveles de escolaridad de los maestros entre áreas o dominios geográficos. Tampoco se encuentra evidencia clara en cuanto a que el promedio de escolaridad haya estado en ascenso o en descenso en los últimos años. La discusión vuelve a este punto más adelante.

4. Niveles de bienestar

Al margen de los niveles salariales observados en el capítulo anterior, una preocupación general se refiere a los niveles de bienestar que experimentan los maestros, y cómo éstos se comparan con los del resto de la población. El cuadro 4.2 presenta el promedio de ingresos familiares de hogares a los que pertenecen los maestros y los miembros de los grupos de comparación.

Cuadro 4.2
Ingresos por grupos de comparación
(Ingresos en Bs. de 1997)

Grupo	Escolaridad (media)	Ingresos laborales totales	Ingresos totales del hogar
Maestros	15,5	788,1	2.705,1
Grupo 1	7,5	1.013,5	1.991,0
Grupo 2	10,1	1.408,5	2.725,2
Grupo 3	15,7	2.716,3	4.916,6
Grupo 4	15,7	2.342,7	4.520,4
Grupo 5	15,2	1.675,9	3.757,0

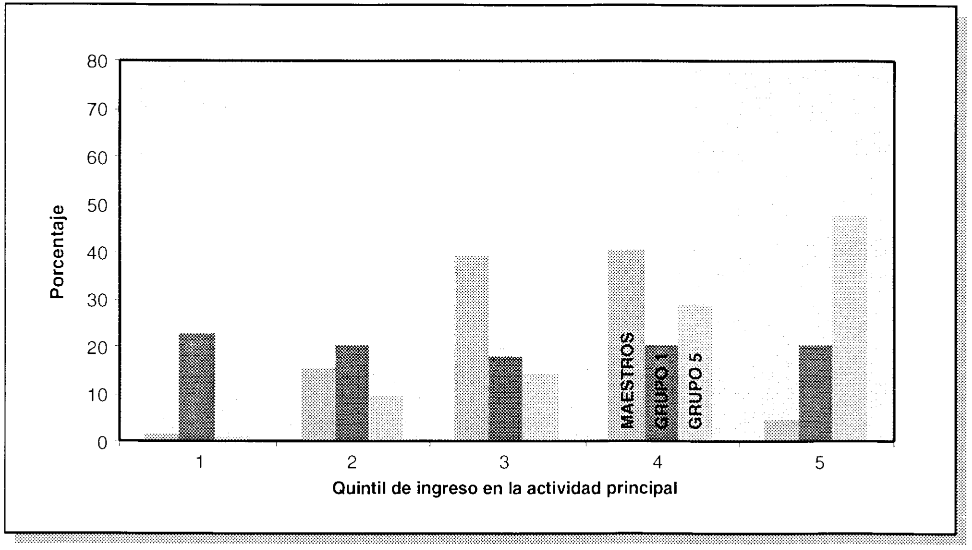
Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, 1997.

Se observa que los ingresos totales de los hogares que contienen a maestros son mayores a los del grupo 1, y comparables a los del grupo 2. Esto contrasta con el ordenamiento de grupos que se registra cuando se consideran solamente los ingresos laborales totales de los maestros. En este último caso, los docentes terminan siendo el grupo en la situación menos ventajosa. Esta inversión de los ordenamientos entre los grupos 1 al 3 es consistente con la afirmación de Piras y Savedoff (1998) en el sentido de que un porcentaje significativo de maestros son los segundos generadores de ingreso en su hogar. A pesar de estas consideraciones, se observa que los grupos 3 al 5 muestran mayores niveles de ingreso promedio que los maestros, tanto a nivel personal como entre hogares.

29 Utilizando datos de años próximos a 1990, Psacharopoulos (1996) nota que entre los países latinoamericanos Bolivia es uno de los que mayor diferencia registra entre la escolaridad promedio de maestros y no maestros.

Adicionalmente, la figura 4.7 muestra la distribución porcentual de los maestros y no maestros entre los cinco quintiles de ingreso per cápita *del hogar* en el ámbito nacional, haciendo este ejercicio para los grupos de comparación 1 y 5. En otras palabras, este gráfico analiza cómo se comparan los hogares de los maestros en cuanto a ingresos por persona con el resto de la población boliviana.

Figura 4.7
Porcentaje de personas en quintiles de ingreso en la actividad principal: Maestros y grupos de comparación 1 y 5



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, 1997.

Para ilustrar la interpretación de esta información, las primeras tres barras (las que corresponden al quintil 1) indican que mientras que aproximadamente un 20 por ciento de los hogares que contienen a miembros del grupo 1 se encuentran en el quintil 1, prácticamente ninguno de los hogares que contienen a maestros o a personas del grupo de comparación 5 se encuentran en esta situación. Esto refleja que el nivel de escolaridad del que gozan tanto los maestros como los miembros del grupo 5 los "salvan" de estar en el peor segmento de la distribución de ingresos.

Estudiando el comportamiento en los demás quintiles, se ve que, como se esperaría (debido a que incluye a todas las personas con ingresos positivos), los integrantes del grupo 1 se distribuyen con relativa uniformidad. En contraste, más del 80 por ciento de los hogares a los que pertenecen los maestros se concentran en los quintiles 2, 3 y 4, implicando que son realmente hogares "de clase media". Un 15 por ciento, sin embargo, se logra colocar en el quintil de ingreso per cápita más alto. En contraste, los integrantes del grupo de comparación 5 en su mayoría se encuentran en el quintil más rico.

Para resumir, las conclusiones tanto del análisis de ingresos laborales (por hora) como de los niveles de bienestar de los hogares a los que pertenecen los maestros sugieren observaciones similares. Si se comparan con un grupo amplio de la población, como el grupo 1, los maestros claramente parecen estar en una situación privilegiada. Si por el contrario se enfoca algún grupo que tenga niveles de escolaridad y tipos de inserción laboral de mayor comparabilidad con los maestros, su situación es peor.

B. Información cuantitativa adicional para La Paz y Santa Cruz

Utilizando la encuesta específica descrita en la introducción a este trabajo, se pueden realizar análisis sobre otras características de los individuos que atrae la docencia, y sobre el comportamiento que tienen cuando están en ella. Estos ejercicios tienen la ventaja de brindar información más detallada, pero únicamente sobre los maestros en las ciudades de La Paz y Santa Cruz. Al margen de esta limitación, la principal debilidad de esta fuente de datos es que no contiene a individuos que no sean maestros, por lo que casi las únicas comparaciones que permite son aquellas que enfocan en distintas cohortes o grupos de docentes. Con estas consideraciones, las siguientes secciones analizan varios temas que afectan la composición del magisterio, la calidad del "insumo maestro" y el comportamiento laboral de los docentes.

1. ¿Está decayendo la "calidad socioeconómica" de los maestros?

En el capítulo I se presentó información consistente con que los niveles de vocación de las personas que ingresan a las normales hayan decaído a través del tiempo.[30] Algunos analistas también han afirmado que con el pasar de los años han ido "empeorando" los perfiles socioeconómicos relativos de las personas que ingresan a la profesión docente. Una afirmación relacionada es que la docencia se ha convertido cada vez más en una profesión de segunda o tercera opción para las personas que la eligen. Braslavsky (1995), por ejemplo, señala la existencia de este fenómeno en Argentina.

Presentando una aproximación descriptiva sobre este tema, el cuadro 4.3 incluye la proporción de maestros que: i) declaran que intentaron otra carrera, ii) se describen a sí mismos como de clase media baja o baja, y iii) tienen padres o madres que no llegaron a iniciar siquiera el ciclo secundario. Para observar cómo la preponderancia de estas características ha cambiado con el tiempo, este cuadro hace distinciones de acuerdo a grupos de edad.

[30] Como se señaló, otra interpretación de estos datos es que las personas de mayor vocación dejan la docencia antes que aquéllas con menor vocación.

Cuadro 4.3
Porcentaje de maestros con características específicas, por grupos de edad según ciudad
(sólo incluye a maestros en las ciudades de La Paz y Santa Cruz)

Grupo de edad (años)	Característica			
	Intentó otra carrera (1)	Se describe como de clase media baja o baja (2)	Padre no llegó a la secundaria (3)	Madre no llegó a la secundaria (4)
Entre 17 y 30	78,5	21,4	38,8	56,6
Entre 30 y 40	72,6	20,9	45,1	60,0
Entre 40 y 50	67,7	12,5	43,2	57,1
Más de 50	63,7	11,1	35,3	63,4
Total	71,3	17,2	42,2	58,6

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nal. de Empleo, 1997.

La primera columna presenta dos tipos de evidencia tal vez sorprendente. Para comenzar, se ve que de más de 2.000 maestros encuestados en La Paz y Santa Cruz, un 71 por ciento libremente declara que intentó seguir alguna otra carrera. El cuestionario de la encuesta, incluida en el anexo, recoge información que no es muy específica al respecto ("¿Ha intentado seguir otra carrera aparte de la docencia?"), por lo que algunos maestros pudieron haber interpretado que se refería a haber intentado otra carrera académica, o tal vez solamente haber intentado otro oficio. De cualquier forma, resalta que una proporción tan alta de maestros señale que la docencia de alguna manera no es su primera opción.

Por otra parte, esta proporción registra un incremento entre cohortes de edad, yendo desde el 64 por ciento para personas de más de 50 años, hasta el 79 por ciento para los maestros más jóvenes. Este incremento es particularmente significativo si se considera que los más jóvenes en realidad han tenido menos tiempo para buscar carreras alternativas, por lo que esta evolución es consistente con la percepción de que el "insumo maestro" ha decaído a través del tiempo, por lo menos en cuanto a este indicador muy sencillo de motivación o vocación.

La segunda columna incluye información algo más subjetiva, ya que presenta el porcentaje de maestros que se describen a sí mismos como de clase media baja o baja. Como se observa, una minoría de los docentes, un 17 por ciento, tiene este concepto de sí mismo. Lo interesante, sin embargo, es que esta proporción es mucho mayor entre la cohorte más joven (21 por ciento) que entre la más antigua (11 por ciento). Esta información es también consistente con la visión de que con el tiempo la profesión habría incorporado personas que provienen de situaciones socioeconómicas peores.[31]

31 Podría existir, sin embargo, una explicación alternativa para la evolución de esta proporción. Específicamente, podría reflejar más bien un efecto de "ciclo de vida". Si los maestros más antiguos, precisamente en virtud a esta característica, tienen mayores ingresos, podría mejorar su percepción en cuanto a su posición relativa en la sociedad.

Las últimas dos columnas presentan información sobre la escolaridad de los padres y madres de los maestros, específicamente, el porcentaje de los mismos que no llegó a iniciar estudios de secundaria. El comportamiento de estas proporciones es más errático que el que registran las dos columnas anteriores, pero a pesar de eso este es tal vez el indicador que más claramente señala que el perfil socioeconómico de los maestros habría decaído. En un país como Bolivia, en el que los niveles de escolaridad han incrementado mucho durante el último siglo,[32] se esperaría que esta proporción se redujera bastante rápido, y el hecho de que esto no se dé entre los maestros confirma que sus características socioeconómicas, por lo menos en un sentido relativo, han ido empeorando.

2. Trayectorias y rotación entre escuelas

Un tema que surge frecuentemente en cuanto al comportamiento laboral de los docentes, es cuán frecuentemente éstos cambian de establecimientos. Existe la percepción de que este tipo de rotación es excesivo, y entre otros analistas, Talavera (2000) sugiere que afecta adversamente el desempeño de los alumnos. En el sector educativo, por otra parte, se ha discutido la introducción de incentivos "de permanencia" para reducir esta rotación.

El cuadro 4.4 presenta evidencia sobre este aspecto incluyendo: i) el promedio de años de antigüedad que los maestros indican tienen en su establecimiento actual, y ii) el promedio del número de establecimientos en los que trabajaron a lo largo de su carrera. Adicionalmente, el cuadro presenta una estimación del promedio de años por establecimiento. En este caso, se incluye distinciones por años de experiencia debido a que se esperaría que estas características variaran con el tiempo que los docentes llevan en la profesión.

Se observa que el número promedio de establecimientos en los que los maestros han trabajado es de cinco para la muestra completa, aunque existe significativa variabilidad en torno a esta tendencia central, como sugieren las desviaciones estándar. Por ejemplo, los maestros con menos de cinco años de antigüedad en promedio han trabajado en 2,3 establecimientos, pero la desviación estándar de 1,2 sugiere que no es extraño encontrar docentes que han trabajado en cuatro o cinco establecimientos, es decir, algunos maestros prácticamente no duran más de un año en ningún colegio. Esta cifra sube rápidamente con la antigüedad, llegando a aproximadamente cinco establecimientos cuando los docentes tienen entre 15 y 20 años de antigüedad. A partir de este momento continúa en ascenso, aunque más lentamente.

[32] Ver Urquiola (2000) para una discusión breve de este tema.

Cuadro 4.4
Estadísticas descriptivas sobre la trayectoria de los maestros según su antigüedad
(sólo incluye a maestros en las ciudades de La Paz y Santa Cruz)

Años en la docencia	Años de antigüedad en su establecimiento actual		No. de establecimientos en los que trabajaron		Promedio de años por establecimiento	
	Media	Desv. estándar	Media	Desv. estándar	Media	Desv. estándar
Menos de 5	2,1	1,8	2,3	1,2	1,14	1,15
Entre 5 y 10	3,1	2,3	3,7	2,0	1,20	1,56
Entre 10 y 15	4,9	3,6	4,6	2,2	1,54	1,79
Entre 15 y 20	7,1	4,9	5,2	3,0	2,00	2,20
Entre 20 y 25	8,7	6,2	5,6	2,7	2,31	3,21
Más de 25	10,6	8,6	6,5	3,9	2,91	3,55
Total	4,5	5,4	4,5	2,8	1,75	2,34

Fuente: Elaboración propia.
Nota: El promedio de años por establecimiento es simplemente la relación entre los años de servicio de cada maestro y el número de establecimientos en los que trabajó.

Un aspecto que puede explicar estas cifras es que la pregunta utilizada ("Hasta el momento, ¿en cuántos establecimientos educativos ha enseñado Ud.?") no permite identificar a los docentes que han enseñado en más de un establecimiento *simultáneamente*. Este tipo de comportamiento sin duda puede llevar a sobrestimar la severidad de la rotación, lo se discute con más detalle en la siguiente sección.

Las últimas dos columnas muestran estadísticas sobre el promedio de años que los maestros en La Paz y Santa Cruz han permanecido en cada establecimiento en el que han trabajado (datos que también pueden ser víctimas del sesgo mencionado). Se observa que incluso para maestros con más de 20 años de antigüedad, la media no llega a los 2 años y medio, aunque nuevamente existe una variabilidad significativa alrededor de este promedio.

Por mucho que existan los sesgos mencionados, la alta rotación entre establecimientos, incluso si las transferencias se realizan dentro del área urbana (en las ciudades de La Paz y Santa Cruz), y al interior del sector fiscal, no tiene repercusiones salariales. Es decir, controlando por su posición en el escalafón, los maestros no tienen incentivos salariales sistemáticos y universales para cambiar de establecimiento.

Sin embargo, existe bastante evidencia anecdótica que sugiere que los maestros son muy propensos a las transferencias, por lo menos en áreas urbanas, porque a través de ellas van acercando sus sitios de trabajo a sus hogares. A esto contribuirían dos factores. Primero, los maestros prefieren estar en trabajos en los que no deben gastar mucho en transporte, un gasto que puede ser significativo cuando se compara a su salario, par-

ticularmente si se encuentran en una categoría inferior y/o trabajan pocas horas. Segundo, cuando son mujeres y están a cargo de algunas actividades del hogar, es muy conveniente encontrarse cerca del hogar para atender estos deberes. Cuando se dan estos casos, los maestros tienden a buscar y aceptar cualquier cambio de establecimiento que los pone físicamente más cerca de sus residencias. En sus propias palabras, se intentan "zonificar". Una sección posterior de este capítulo incluye evidencia cualitativa sobre este tema.

3. Actividades secundarias

Otro aspecto que se ha analizado bastante es el grado en el cual los maestros realizan actividades complementarias a su práctica docente, aspecto que se relaciona con los temas tratados en el capítulo anterior. El cuadro 4.5 presenta datos sobre varias características relacionadas con este comportamiento.

Cuadro 4.5
Porcentaje de maestros con actividad secundaria y características relacionadas
(sólo incluye maestros en las ciudades de La Paz y Santa Cruz)

Característica	Total (%)	Hombres	Mujeres
Tiene ocupación secundaria	56,1	67,6	49,6
Su ocupación secundaria (si tiene) es la docencia	69,3	72,0	68,1
Trabaja en un colegio fiscal	81,3	75,7	82,4
Su ocupación secundaria es en un colegio fiscal	55,8	87,8	45,2
Porcentaje de los ingresos de su hogar que contribuyen	64,7	66,8	63,2
Trabaja menos de 72 horas en su establecimiento principal	10,6	16,5	8,3
Trabaja 72 horas en su establecimiento principal	59,7	54,1	61,8
Trabaja entre 72 y 120 horas en su establecimiento principal	26,0	26,0	26,0
Trabaja entre 120 y 160 horas en su establecimiento principal	3,5	2,8	3,7
Trabaja más de 160 horas en su establecimiento principal	0,0	0,1	0,0
Promedio de ingresos en la actividad secundaria (en Bs.)	754,6	827,9	723,4
Promedio de horas de trabajo en la actividad secundaria	39,4	43,1	37,9

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta específica.
Nota: En la encuesta específica se entiende por actividad principal aquélla que el maestro realiza en el establecimiento en el que fue encuestado. Éste no corresponde necesariamente a aquél en que trabaja más horas, o en el que percibe mayores ingresos.

Como se observa, un 56 por ciento de los maestros en La Paz y Santa Cruz declaran que tienen alguna ocupación secundaria, cifra que asciende a 68 por ciento entre los hombres. De este total, un 69 por ciento declara que realiza su ocupación secundaria en otro establecimiento educativo. Por otra parte, en promedio los maestros declaran que contribuyen el 65 por ciento de los ingresos de sus hogares, cifra que no registra diferencias

sustanciales entre hombres y mujeres. En general resaltan las pocas diferencias que se observan por sexo, lo que es tal vez un fenómeno urbano.

En otro aspecto, el cuadro 4.6 presenta información en cuanto a la manera en que los maestros combinan sus actividades en establecimientos fiscales y privados (para aquellos que enseñan en más de un establecimiento). El punto más saliente es que entre los maestros que trabajan en dos colegios, sólo el 5 por ciento lo hace en dos establecimientos privados. La gran mayoría, el 70 por ciento, opta por combinar las actividades en el sector público y privado. Es posible que ésta sea una estrategia para lograr mayores ingresos, sin perder los privilegios que vienen con el trabajo en el sector público, tales como el derecho a la jubilación y el ascenso en el escalafón.

Cuadro 4.6
Maestros que trabajan en dos establecimientos: distribución según tipo institucional

Actividad principal	Actividad secundaria		
	Particular	Fiscal	Total
Particular	5,3	30,5	35,8
Fiscal	39,0	25,2	64,2
Total	44,3	55,7	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta específica.

C. Información cualitativa adicional para La Paz y Santa Cruz: los incentivos para trabajar más o menos horas

Esta sección presenta información cualitativa sobre varios aspectos que se relacionan al comportamiento laboral de los maestros, particularmente los motivos por los que quieren o pueden trabajar más o menos horas. Primero se resaltan algunos puntos que se infieren de la evidencia cualitativa, y luego se incluyen fragmentos de entrevistas que han dado lugar a esas inferencias.

Como se detalló en la sección anterior, aproximadamente uno de cada dos maestros dice tener una actividad secundaria, siendo esta proporción algo mayor en el caso de los hombres. De los datos anteriores también se infiere que en promedio sólo uno de cada cuatro docentes trabaja en más de una dependencia (particular y fiscal). Entre los sujetos de las entrevistas cualitativas, la proporción que muestra este comportamiento, "circulando" por las dependencias del sistema, es aun menor. Específicamente entre las 30 personas entrevistadas individualmente, la mayoría mujeres, sólo ocho lo hacen, ya que la mayoría de ellas prefiere no hacerlo y dedicarse a las labores del hogar.

Las dos fuentes de información, por consiguiente, parecen sugerir que los maestros en realidad prefieren trabajar pocas horas. De las declaraciones también surge, sin embargo, evidencia de que en parte esto se debe a que para muchos maestros no es tan fácil conseguir horas adicionales, y que cuando lo hacen, éstas pueden no ser tan bien remuneradas como las que desarrollan en sus trabajos principales. Esto se debe a dos factores:

1) El trabajo en "doble turno" en uno (o dos) colegios fiscales no implica necesariamente que uno ganará doble sueldo. En efecto, varias maestras afirman que trabajarían en doble turno si les pagaran el sueldo completo, pero que acceder al beneficio de la doble jornada no es común o requiere de influencias en el nivel administrativo. En términos económicos, los salarios por hora registrados en el capítulo III no son necesariamente aquellos que los docentes enfrentan "en el margen", y esto puede explicar por qué muchos deciden no trabajar más que un turno. Éste es un aspecto que no queda claro al utilizar información puramente cuantitativa, como lo hacen el Capítulo III y Piras y Savedoff (1998).

2) Esto implica que el maestro que desea percibir un doble sueldo a veces debe trabajar simultáneamente en las dos dependencias (fiscal y particular), lo que parcialmente explica la elevada proporción de docentes que realizan más de una actividad, trabajando tanto en un establecimiento fiscal como en un privado. Las entrevistas sugieren, sin embargo, que los maestros no siempre tienen facilidad para ubicarse en un establecimiento privado, otro motivo que apunta a que la decisión de trabajar pocas horas no siempre es voluntaria.

También se encuentra evidencia que en las escuelas privadas se concentraría un tipo de maestros que buscan mejores oportunidades para su desempeño profesional. Sin embargo, esta lógica llevaría a los maestros a dejar su mejor esfuerzo en los establecimientos privados y a asegurar los incentivos colaterales (beneficios sociales) en los establecimientos fiscales. Sus efectos explicarían parcialmente el menor logro de los alumnos de escuelas fiscales que muestran los análisis del SIMECAL, en relación con los de los niños de las escuelas privadas y de convenio.

La evidencia cualitativa también revela un aspecto interesante en cuanto a los sistemas de remuneración en establecimientos privados. En algunos casos, éstos no utilizan siquiera los años de experiencia del maestro como una variable relevante, y en ningún establecimiento privado que se visitó se determina el salario del maestro a partir de su posición en el escalafón docente. Si uno supone que los establecimientos privados tienen incentivos para buscar a los profesores más efectivos, por lo menos a un nivel superficial esto sugiere que no consideran que la posición en el escalafón sea una variable determinante en este sentido.

Para ilustrar estos puntos, en esta sección se muestra el recorrido que siguen los maestros que trabajan en doble turno, como ocurre con el caso de Ana María,[33] quien luego de egresar de una normal pública, hace los años de provincia, ingresa en la ciudad a una escuela periférica primero y, luego, con los años, logra ubicarse en una escuela más céntrica. En algún momento del proceso logra ingresar a una escuela privada que funciona en el turno de la mañana. Con la experiencia ganada trabajando en ambos turnos, se ubica en una mejor escuela privada en la que continúa trabajando por la mañana, aunque la escuela de la tarde que es fiscal le paga más.[34] ¿Por qué, si la escuela fiscal paga mejor, los maestros prefieren trabajar en la escuela privada por la mañana? En la larga entrevista con la profesora Ana María se encuentran indicios para la elaboración de una respuesta.

ML: Ud. dice que ha abrazado la carrera del magisterio por vocación, desde pequeña.

Ma: Sí, es verdad; porque desde mis nueve añitos en mi barrio yo era bien aplicadita. Me decían los niños: "enseñanos la división" y a modo de jugar les enseñaba, o sea que me gustaba. Entonces cada vez que podía les enseñaba ¿no? Había muchos niños que en sus clases no les daban ese tipo de educación o en su casa, entonces como a mí me gustaba y era estudiosa, desde chiquita enseñaba.

ML: ¿Y dónde estudió?

Ma: Bueno, yo he estudiado en Oruro, he salido del colegio Jesús María, y de allá me vine acá a estudiar en la Normal.

ML: ¿Y Jesús María es de convenio?

Ma: Sí, esas veces cuando yo estaba era particular, pagábamos una pensión, era de unas monjas españolas, pero actualmente, como el Don Bosco, se paga media pensión dicen, pero es un buen colegio.

ML: Sí, es un buen colegio ¿no? ¿Y se vino a estudiar a la Normal? /dice que sí/ ¿y después de la Normal se fue a Yungas?

Ma: Sí, me fui dos años a Yanacachi para trabajar... con unos alemanes, con ellos hemos trabajado dos años y después me vine aquí a La Paz... Salí de la Normal, fui a provincia, luego volví y me casé, entré a la universidad, estaba y ya no pude.

ML: ¿Y su esposo es profesor también?

Ma: No, no es profesor ...

ML: Le pregunto esto por la cuestión económica, ¿cómo se las arregla con el sueldo de maestro que no es mucho?

33 Los nombres que siguen a continuación se han cambiado deliberadamente para asegurar la confidencialidad de las identidades de los entrevistados.

34 En este estudio, en los dos establecimientos privados los maestros dijeron que ganaban menos que en el fiscal. Sin embargo, uno de los pocos varones entrevistados que trabaja en una escuela privada ubicada en una zona residencial dijo que allí ganaba más. El había dejado el fiscal durante cinco años; lo entrevistamos en la escuela fiscal del turno de la tarde, en la ciudad de La Paz. Probablemente su "regreso" fue para asegurar sus beneficios sociales. Igual ocurre con la maestra Elba que trabaja en un establecimiento privado todo el día pero en la noche tiene "su nocturno", que le permite asegurar los beneficios que el privado no le garantiza. En su caso, en el fiscal gana más que trabajando en el privado todo el día.

Ma: No es mucho, pero qué vamos a hacer... o sea ya no luchamos, es la verdad, estamos muy pasivos. Pero antes creo que se ha logrado muchas conquistas, ha habido muchas conquistas sociales, pero ahora no sé, creo que una de las causas es el ministro de educación y otra es el factor económico porque, mire, antes nosotros hacíamos huelgas y no nos descontaban, en cambio ahora el descuento es terrible, muchos maestros creo que por esa parte ya no hacen huelga.

ML: ¿Se les descuenta efectivamente?

Ma: Sí, al menos en el fiscal...

ML: ¿Y el sueldo del privado cómo es?

Ma: Depende ¿no? Por ejemplo, acá creo que está en 7.90 la hora, o el período, por período es, cosa que se saca 600 ó 700 y, con el descuento, 600.

ML: ¿Por cuantas horas de trabajo?, ¿de qué hora a qué hora trabajan?

Ma: Entramos ocho y cuarto a doce y media, a veces salimos una menos veinte, hasta formar.

ML: ¿Todos los días forman para salir?

Ma: Todos los días.

ML: Entran formando y salen formando.

Ma: Sí.

ML: Claro, y a usted ¿dónde le conviene trabajar más, en fiscal o privado?

Ma: En el fiscal, o sea, por la categoría.

ML: ¿Y aquí no le reconocen la categoría?

Ma: No, porque soy nueva recién, he entrado y creo que hay que estar cuatro años para que reconozcan.

ML: ¿Y aquí hay profesores que son antiguos?

Ma: Hay, hay, bueno yo he entrado el año pasado, soy nueva y creo que tengo que estar cuatro años...

ML: O sea que aquí hay categorías /la maestra confirma esto/ ¿y cuántos sueldos reciben?

Ma: En realidad son catorce, o sea doce sueldos, el finiquito y el aguinaldo y lo que se hace en...

ML: ¿Aquí?

Ma: Sí.

ML: ¿No solamente son once?

Ma: No, no, o sea los doce sueldos completos y...

ML: Qué bien.

Ma: Está nomás bien porque en otros...

ML: Sí, en otros colegios son once...

Ma: Yo sé, porque he trabajado en colegios privados, he trabajo en el colegio (...), es un colegio que queda en San Pedro y realmente no pagan bien y al maestro lo explotan.

ML: Claro.

Ma: Y está nomás bien (su trabajo actual) porque yo vivo por acá.

ML: Ah, entonces ¿su sueldo está bien? /dice que sí/ entonces yo le iba a decir del colegio fiscal, el rendimiento de los alumnos del colegio fiscal y del privado, según las cifras del SIMECAL, el 80 por ciento de los niños que pasan por la escuela fiscal no llegan a un nivel aceptable, en cambio en los privados el nivel de rendimiento de los niños es superior; ¿a qué cree usted que se debe la diferencia si los profesores son los mismos?

Ma: Bueno, yo, personalmente ¿no? yo doy la misma enseñanza, no cambio nada; quizá un poquito el factor económico de los libros, puede ser, pero tratamos de dar un libro bueno, pero uno solo que les sirva y la misma enseñanza, la misma metodología, todo. Lo único que cambiaría es el factor económico que no pueden comprar ciertas cosas, materiales, en eso yo cambio, es decir saco fotocopias, entonces fichas, así, porque ellos no pueden traer... Yo pienso que es un poco por el..., no sé ahora ya no es tanto ¿no? los paros eran demasiado y eso era...

ML: Afectaba.

Ma: Pero el año pasado hemos trabajado normal, yo me acuerdo que hemos acatado dos paros porque nadie quería acatar.

ML: Nadie quería acatar.

Ma: Por no perjudicar a los niños y tenemos dos escuelas... Esa escuela nunca para, entonces tenemos que trabajar bien, con honestidad. Entonces un factor para mí sería el maestro ¿no? porque cuando yo llego a mi casa estoy cansada, uno se cansa.

ML: Se cansa.

Ma: Pero vuelvo a retomar el aliento, porque yo estoy trabajando con niños y ellos me necesitan...

ML: Pero usted es joven, ¿hay maestros mayores en su escuela?

Ma: Ahora ya no, se ha cambiado, o sea ya se ha jubilado mucha gente, la mayoría. Cuando yo he entrado sí había, pero, maestras buenas, también con mucha experiencia que trabajaban, quizá en otros colegios... porque yo creo que se puede nomás trabajar (en dos colegios).

ML: Y ahora el control, por ejemplo, aquí hay más organización, en el colegio privado siempre hay más control, hay más tiempo de trabajo, todo es más ordenado ¿y en el fiscal quién controla eso?

Ma: El que controla es el director ¿no?, el director y la secretaria, ellos son los que controlan, pero en mi escuela, por ejemplo, cada uno trabaja ¿no? no creo que, si hay faltas, bueno es por mucho problema que pueda tener, pero hay control, bastante control.

ML: ¿Sí? porque están en competencia con otras escuelas.

Ma: Sí, además de que el maestro es consciente, no tenemos muchas (condiciones) pero sí tenemos bastante voluntad de trabajar.

ML: Sí, qué bueno .../corte en la grabación/

ML: ... Usted trabaja todo el día, ¿cuál sería la ventaja de ser profesor si trabaja usted todo el día y no tiene tiempo para dedicarse a sus hijos?

Ma: Bueno yo tengo un hijito, pero igual le dedico el tiempo porque siempre llegamos a la casa ¿no? y estamos con él; pero esto es todo el año porque tenemos vacación.

ML: Claro, pero ahora la vacación es muy corta, no es como antes.

Ma: Sí, pero por lo menos no es como de las empresas /ríe/

ML: No son dos semanas nada más, claro ¿cuánto tiempo realmente tienen de vacación? ¿Un mes?

Ma: Ahora creo que son dos meses, al final ¿no? diciembre y enero.

ML: Claro...

Ma: Sí, por lo menos en vacaciones yo trato de estar con mi familia, viajar, disfrutar... pero con mi hijo siempre estoy explicándole algunas cosas de la escuela, o sea que siempre la mamá les exige.

ML: Claro,... pero ahora tiene que trabajar doble jornada, digamos, ¿por qué se trabaja ahora doble jornada? Las profesoras antes trabajaban un turno nomás /suena un teléfono/

Ma: Es que ahora es también la situación económica que estamos viviendo. Usted sabe que nuestra situación está terrible, nuestros salarios son muy bajos, entonces todo eso implica que la mujer tenga que trabajar y otro porque a una le gusta. Yo, por ejemplo, ya me he acostumbrado, a veces estoy en mi casa y me aburro, yo sé que hay cosas que hacer pero es un ratito /ríe/

ML: ¿Usted no dejaría de trabajar?

Ma: Bueno, por mí no, pero me dice mi esposo "déjalo", pero yo me he acostumbrado.

ML: Claro, al trajín diario, porque tiene que trajinar diario ¿no?

Ma: Claro, por ahí tal vez después ¿no? Bueno, yo no he trabajado todo el tiempo antes.

ML: ¿Desde cuándo trabaja?

Ma: Desde el 96, o sea no he trabajado...

ML: ¿Ha trabajado en privado o en fiscal?

Ma: En fiscal.

ML: ¿Siempre trabajaba en fiscal?

Ma: Por eso ahí sí.

ML: ¿Y aquí? Ha entrado a...

Ma: Antes entré a otro colegio, así es, era diferente pues porque tenía tiempo /ríe/

ML: Claro.

Ma: Para hacer otras actividades.

ML: ¿En la mañana ha trabajado en fiscal?

Ma: Sí, en la mañana y en la tarde tenía que criar a mi hijo, además, que era chiquito.

ML: Claro, cuando era pequeño el hijo usted solamente ha trabajado una media jornada /dice que sí/ tal vez esa es la ventaja de ser docente /dice: claro/ que puede todavía elegir su trabajo.

Ma: Puedo elegir pero esas veces yo también tenía... incluso la situación con mi esposo, todo eso, entonces me ha impedido que trabaje. Bueno después yo he decidido porque yo estaba en la universidad, como le digo me he salido, o sea que estaba...

ML: ¿Primera vez que la llamaron?

Ma: Sí, entonces esa vez yo tampoco tenía intenciones de trabajar en el privado... o sea nos han preparado bien, en la universidad había bastante control de la asistencia, todo, pero, ya después con los problemas que ha habido yo me he salido y he decido trabajar en colegio particular.

ML: ¿Ahora usted cree que los cursos de licenciatura le han servido para entrar al colegio particular?

Ma: Yo creo que sí... pero aparte de eso siempre yo voy leyendo libros, las veces que puedo me compro un libro.

ML: Porque en el fiscal no hay... (posibilidades de actualización)

Ma: Hay, ahora sí, tenemos el asesor pedagógico que nos habla acerca de todo de la reforma, los módulos.

ML: ¿Sí? ¿o sea que hay más capacitación en servicio en el fiscal que en el privado?

Ma: No había en nuestra escuela, pero nosotros hemos pedido, somos una escuela céntrica y no puede ser que el centro esté desligado de la situación... yo he trabajado más antes arriba, en las periféricas y había esa situación de prepararnos, entonces nosotros hemos pedido.

ML: ¿Y han entrado este año a la reforma? /dice que sí/ ¿tienen módulos?
Ma: Tenemos; yo en primero ya estoy trabajando... nos están preparando a nosotros, cosa que sabemos nosotras las maestras porque hemos ido a cursillos, han estado en la universidad y ya hay muchas que son egresadas de la Católica, en mi escuela igual hay egresadas de la Católica, hay egresadas de otras universidades privadas, recién de la UMSA creo que han salido (se refiere a la escuela fiscal).
ML: Y el ambiente aquí es de, digamos, de compartir conocimientos /la entrevista se realiza en la escuela privada/
Ma: Sí, hay bastante gente muy preparada.
ML: ¿Se comparte?
Ma: Se comparte.
ML: ¿En qué momentos de comparte?
Ma: Pues en la hora del té, o sea en la hora del recreo.
ML: Consultas.
Ma: A veces consultas o a veces nosotros tenemos inquietudes, hay maestros muy preparados.
ML: ¿Y se comparte?
Ma: Se comparte, que son licenciados, o sea que les falta la tesis, hay gente que incluso es catedrático en la Normal, dos catedráticos tenemos, entonces ellos no son egoístas ¿no?
ML: Claro ¿y usted por qué tiene libre en estos momentos?
Ma: Ahorita están pasando educación física y música y después mañana son todas clases.
ML: Entonces ahorita se puede ir a su casa.
Ma: Ya me puedo ir, pero a veces me quedo a revisar sus cuadernos /ríe/
ML: ¿Y hasta qué hora tiene clases?
Ma: Los primeros períodos, después ya... solamente hoy día...
ML: O sea que hoy día tiene dos períodos y después se va a su casa, se puede ir su casa cada que tiene libre.
Ma: Sí, pero a veces tratamos de revisar, aprovechamos ¿no? revisar para no llevar a la casa el trabajo.
ML: ¿Y tienen dónde revisar aquí?
Ma: Sí, la sala, o los martes también... tengo entrevista y ahí aprovecho de revisar
ML: ¿A qué hora entra /dice a las nueve/
Ma: Entro y después...
ML: ¿Ya tiene libre?
Ma: No, a clases.
ML: ¿Y su entrevista a qué hora es?
Ma: De nueve...
ML: ¿Y el primer período tienen clases nomás?
Ma: Otras materias.
ML: O sea que eso también le significa un poquito acomodarse.
Ma: Pero siempre hay que tratar un poquito de revisar.
ML: ¿O sea que generalmente no se va a su casa?
Ma: Ahora sí, los lunes.
ML: Le estoy perjudicando.
Ma: Tenía que ir al médico o...
ML: ¿Su niño ahorita está en clase?

Ma: No, en la tarde está.
ML: ¿Se va al fiscal con usted?
Ma: Sí, pero yo lo llevo a su colegio.
ML: ¿A qué colegio lo lleva?
Ma: Al Don Bosco... [35]

El análisis de esta entrevista da lugar a muchas pistas; entre ellas se puede explorar cómo ven los maestros la educación fiscal en relación con la privada. En la primera, luchan para conseguir los beneficios sociales, y en la otra aceptan que les paguen menos. Pareciera ser que para maestros como Ana María, que gustan de la docencia, las diferencias en el sistema son realidades dadas igual que el monto de los sueldos; no se cuestionan. Reconoce que las condiciones son mejores en la escuela privada -lo que ella hace es enseñar lo mismo en ambas- y que las exigencias en la privada también son mayores. Viviendo cerca de su casa y teniendo horas libres, podría irse a su casa como ocurre en establecimientos fiscales, pero se queda a revisar tareas o realizar otras actividades que se necesitan.

Por su parte, Elba, María, Mirtha y Gaby, de la escuela privada de Santa Cruz, en la que se desempeñan en el turno de la mañana (por la tarde lo hacen en fiscales o de convenio), dicen que trabajar allí es más "cómodo". Los niños son pocos, los padres los controlan y les compran los materiales que se necesitan; la infraestructura es mejor. Pero en parte es porque no tienen otra opción. Su trabajo en la escuela fiscal no les paga lo suficiente y tienen que recurrir a la escuela particular para complementar sus ingresos. Sin embargo, como explica la profesora Elba en el siguiente fragmento, el sueldo del Estado es superior al que recibe en la escuela privada en la que trabajan.

ML: ¿Y los sueldos de los profesores son mejores aquí que en las escuelas fiscales?
E: Por ahí no más. La desventaja que tenemos en los particulares es que no estamos categorizados por las zonas periféricas; en el centro sí están categorizados, o sea que ganan categoría más, mientras que aquí no.
ML: O sea que usted no está en ninguna categoría aquí, ¿toditas están en la misma categoría?
E: Sí, en la misma.
ML: ¿O sea que aquí la experiencia no vale mucho, si son jóvenes o con mucha experiencia ganan igual?
E: Igual, el mismo sueldo.
ML: ¿El mismo sueldo las jóvenes y las que trabajan diez años?
E: El mismo.
ML: Entonces no hay incentivos.
E: En lo económico, no.
ML: ¿El incentivo sería la comodidad de trabajo?

[35] La información de los fragmentos que citamos proviene de la transcripción de entrevistas grabadas. Los puntos suspensivos son cortes que hacemos para facilitar la lectura. Hay otros signos que marcan el rigor metodológico: las barras diagonales se refieren a hechos del contexto y los paréntesis son juicios de la entrevistadora. Los dobles paréntesis tienen información registrada en otro momento del trabajo de campo (Mercado, 1986).

E: Exacto, lo importante es que uno se sienta bien, no tanto económicamente, sino la misma experiencia que uno va tomando año a año.

ML: En su caso, usted no trabaja en un fiscal en la tarde, trabaja en la noche y allá está categorizada, ¿en qué categoría está?

E: Al mérito.

ML: ¿Y lo que gana en la categoría al mérito es igual que lo que gana aquí?

E: Por ahí va.

ML: ¿Entonces todos ganan como categoría al mérito aquí?

E: Yo le estoy hablando a nivel general, de lo que gano en el turno de la mañana y la tarde. (Ella trabaja en la mañana y en la tarde en el privado)

ML: Juntando los dos sueldos del privado usted gana lo que gana en el fiscal en el nocturno, o sea le conviene trabajar en el fiscal.

E: No. Lo que pasa es que como aquí tenemos días libres.

ML: ¿Aquí tienen un día libre? ¿En el fiscal también tienen?

E: Tengo también una noche.

ML: ¿Entonces cuál sería el incentivo de trabajar en el privado?

E: La necesidad económica que a veces uno tiene...

ML: Pero, entonces, en un fiscal se puede trabajar igual por necesidad económica.

E: Pero uno no siempre tiene la opción de tener la doble jornada, para conseguirla uno tiene que tener, porque recién se está aplicando la doble jornada, mientras que antes no le permitían a uno tomar los dos horarios.

ML: O sea que, por ejemplo, Gaby, que trabaja en otra escuela en la tarde, o cualquier otra profesora que trabaje en un fiscal en la tarde, no trabaja necesariamente doble jornada, sino acumula, ¿o cómo es?

E: En la mañana tiene su fiscal y en la tarde su particular, cosas muy diferentes.

ML: Entonces en fiscal le pagan su sueldo completo, no es acúmulo ni complemento de horas; en cambio, si trabajara los dos turnos en fiscal trabajara doble y no le pagaran doble jornada.

E: Le pagan a hora.

ML: ¿A todos?

E: No a todos.

ML: Por ejemplo, usted trabaja en un privado y en un fiscal en la noche porque le conviene que le paguen los dos sueldos completos y eso sería como doble jornada en la práctica. En cambio, si usted trabajara en los dos turnos en fiscal en el régimen antiguo no sería doble jornada.

E: Eran horas de acúmulo y ¿sabe cuál era el problema? de que para conseguir esas horas de acúmulo, por muy excelente que sea el profesor, tiene que tener mucha muñeca, tiene que tener bastante conocimiento porque con cada autoridad educativa que uno se topa.

ML: Por eso es que trabajan en privado, ahora entiendo por qué ahora hay doble jornada, pero la toman como privilegio, no es para todos, entonces esos profesores que trabajan doble jornada trabajan en fiscal las dos jornadas. Ahora entiendo porque está aquí, porque le pagan el sueldo completo.

E: En los dos.

ML: Pero usted me dice que lo que gana aquí todo el día es lo que le pagan en el nocturno, por su categoría, y aquí no le reconocen categoría y ¿en todos los privados será igual?

E: No, hay colegios que están categorizados. Es más que todo por la comodidad del lugar.

ML: ¿Vive por acá cerca?
E: Claro, no se paga pasajes, hay muchos factores.
ML: La comodidad, la tranquilidad en el trabajo conocido.
E: Uno tiene el sueldo seguro, porque mire que hay otros casos de colegios particulares que los hacen trabajar y no les pagan, entonces de nada sirve el sacrificio de todo un día, una tarde o una mañana si no le van a pagar y aquí el sueldo es puntual.
ML: ¿Eso es lo que atrae aquí?
E: Y el amor a los niños, la vocación que uno ha tenido al estudiar para maestra, influyen varios aspectos.
ML: ¿Usted dónde estudió?
E: En la normal rural de Portachuelo.
ML: ¿Usted es de Portachuelo?
E: No, de Valle Grande.

La escuela privada de Elba, Gaby, María y Mirtha está ubicada en una zona periférica, entre el tercer y cuarto anillos de la ciudad de Santa Cruz. Su director tiene el título de "gerente propietario" y al parecer dejó la docencia y se dedicó a los negocios, entre los que está hacer funcionar la escuela de nuestras entrevistadas. La profesora Elba, quien trabaja allí por la mañana como profesora de curso, por la tarde se ocupa también de reemplazar al director que sólo atiende la escuela en la mañana. Como señala en la entrevista, debido a que no pueden lograr un sueldo completo trabajando en dos fiscales aceptan trabajar por menos dinero en este privado que no les exige mucho, como dirá más adelante la profesora Mirtha.

Si obtuviera la doble jornada, dejarían el privado, pero ese beneficio se consigue sólo con influencia política. Elba trabaja en tres turnos: durante el día en el privado, donde gana lo mismo que en el nocturno fiscal, al que probablemente asiste dos o dos horas y media. Antes trabajaba igual que sus colegas más jóvenes, pero con el tiempo logró ubicarse en un nocturno que le exige poco y le paga bien. Esta maestra, como muchas otras que se esfuerzan "circulando" por el sistema, logra vivir de su carrera y desarrollarse profesionalmente.

En el fragmento siguiente Mirtha compara el trabajo que realiza en la escuela de convenio, en la que gana un sueldo del Estado, y el que realiza en la privada donde según ella la exigencia es menor. Su caso se inscribe entre los que caracterizan a las profesoras que trabajan en doble turno y entre los que están aprovechando las oportunidades que ofrece el Programa de Reforma Educativa (PRE). Mirtha se presentó a los exámenes de competencia y ganó el salario al mérito. Por esa razón su sueldo en el establecimiento de convenio es mayor que en el privado donde trabaja desde hace 8 años.

ML: Usted siente que exigen más en la escuela de convenio, ¿qué tipo de exigencia es?
M: Es más de los padres que quieren que sus hijos aprendan más. Y también el mismo colegio que dice que el niño tiene que aprender a leer; como estoy con primero, exigen bastante que sus hijos aprendan.

ML: Están ahí vigilando.
M: Todos los días en la mañana y en la tarde.
ML: ¿Y aquí no es así? /la entrevista se realiza en la escuela privada/
M: No.
ML: Pero igual aprenden sin estar presionando tanto.
M: Igual, claro vienen los papás a preguntar como están, todo eso.
ML: Son más humildes.
M: En el fiscal es más prepotente, "que cómo mi hijo dice que no aprendió" (tono alto). Hay mas exigencias.
ML: Y en qué sentido hay más trabajo, porque igual trabaja usted acá, hay reuniones.
M: Hay reuniones de padres de familia, hay asambleas generales y también con las maestras de curso y ahí los papás hablan, todo el tiempo están.
ML: Y el director, ¿cada cuánto tiempo las cita a ustedes?
M: Cada fin de mes se hace reunión.
ML: ¿Aquí también?
M: Aquí no.
ML: No tanto, o sea que aquí trabaja sus horas y no es más; ¿en cambio allá?
M: Hay más trabajo, aparte de que uno sale de clases tiene que quedarse como una media hora más a atender a los padres de familia, todos los días como horario.
ML: ¿Y a qué hora entran?
M: A las dos menos diez.
ML: Y a qué hora salen?
M: Seis en punto.
ML: ¿Y qué beneficios tienen para trabajar más?
M: O sea, lo único es lo que aportan los padres de familia, 150 Bs. más.
ML: ¿Al mes?
M: Al mes, es como un bonito.
ML: ¿Y aquí se gana más o se gana menos?
M: Es regular.
ML: ¿Allá es mejor?
M: Es que es del Estado con boleta, como estoy en salario al mérito.
ML: ¿Es mejor el salario al mérito que el sueldo de aquí?
M: Se gana más en salario al mérito, es 1120 Bs. en el fiscal.
ML: ¿Y la boleta de aquí?
M: Aquí es 570.
ML: Nada más, y ¿todas ganan igual?
M: Sí, once sueldos.
ML: ¿Once y el aguinaldo?
M: Con eso más son once.
ML: ¿Y la vacación?
M: Nos pagan finiquito, con todo son once, la vacación no ganamos, no pagan los padres de familia.
ML: ¿Entonces le conviene trabajar en fiscal?
M: Sí, pero solamente un turno.
ML: ¿Y no puede trabajar dos?
M: Hay para la doble jornada, pero todas las que ganamos salario al mérito no nos da privilegio para trabajar.
ML: ¿Y cómo consiguió el salario al mérito?

M: Dando examen, y a todas las que aprobamos el examen nos han hecho presentar los papeles y de esa manera estamos ganando, pero dice que ya nos van a quitar ese salario al mérito.

ML: ¿Por qué?

M: El gobierno pues hace sus normas.

ML: Pero no les van a quitar.

M: Sí, ya les han quitado a algunas.

ML: ¿Con qué argumento?

M: Ya no le viene en su boleta, viene nomás como venía antes por categoría. A varias maestras en varias escuelas ya les han quitado el salario al mérito y han dicho que este mes no va a venir para nadie, pero me ha venido todavía con salario al mérito, pero para este mes no sabemos.

ML: ¿Y cuánto tiempo estuvo con salario al mérito?

M: Estoy desde el año pasado en junio, ni siquiera un año.

ML: ¿Y qué le significa haber tenido salario al mérito, ya no tienen categoría?

M: Sigue nomás con su categoría que tenía antes, digamos yo estoy en tercera y volvería a tercera, pero en tercera no se gana mas que 750 Bs.

ML: ¿De todas maneras es más que aquí?

M: Es un poquito más.

ML: Y allá en el Estado tiene 14 sueldos.

M: Y hay bono institucional, bono del libro y aguinaldo.

ML: O sea que tiene 15 sueldos.

M: Sí, pero con este salario al mérito ya no nos pagan ninguno de los bonos, solamente aguinaldo, pero sale ganado más.

ML: En realidad es lo mismo.

M: No es, sale ganado más con salario al mérito porque el bono no es más que de 100 dólares y el otro es 300 pesos, son 900 en total, y yo gano 1120. En dos meses recupero.

ML: A algunos no les conviene.

M: Sí. A mí me conviene porque yo estoy en tercera; a los que están en segunda y primera no les conviene porque ellos ganan más y pueden hacerse dar la doble jornada y ganan el doble.

ML: ¿Y acaso pueden hacerse dar doble jornada con salario al mérito?

M: No podemos.

ML: Entonces usted va a tener que batallar por la doble jornada.

M: Si me quitan el salario al mérito puede ser.

ML: ¿De qué depende que le den doble jornada?

M: Más es tener muñequita, porque sin eso no le dan importancia, es como si uno no estuviera ahí. Pero si conociera uno a alguien al ratingo le dan.

ML: Y si le dieran doble jornada ¿dejara el colegio acá?

M: Puede ser.

ML: Ocho años que está, pero 570 es muy poquito, ¿y quiénes ganan así?

M: Todos, sólo los de medio e intermedio ganan por hora.

ML: ¿570 y once sueldos nomás? Por eso exigen más allá, porque pagan más.

M: Allá pagan el aporte del padre de familia 26 Bs. por alumno y si son dos hijos 36.50, yo tengo dos hijos pago 36.50 Bs.

ML: Entonces es buen colegio; ¿por eso usted pone a sus hijos allá?

M: Es fiscal esa escuela, pero los padres aportan y no hay paros, se trabaja normalmente, es como si fuera particular.

ML: Pero se paga poquito.

M: Se paga poco, pero a los maestros debían pagarles un poquito más... 150 para qué... poquito es para el trabajo que uno hace, porque nos exigen bastante (tono reflexivo)

ML: Aparte de quedarse media hora más con los padres, ¿qué más se hace?

M: Reuniones con la asesora ahora que estamos trabajando con la Reforma, cada mes, y la asesora exige que trabajemos con los módulos.

ML: ¿Y el director no exige?

M: Él exige que trabajemos con el libro, trabajamos a medias con el libro y los módulos, o sea doble trabajo.

ML: ¿Y usted con su método?

M: El método que uso es Don Bosco allá y aparte.

ML: Yo pensé que en particular les pagaban más. ¿Y cuál es el estímulo para trabajar aquí?

M: Hay poco alumno, hace unos cuatro años habían bastantes alumnos.

ML: Pero usted conoce, ocho años ha trabajado aquí, y ¿usted cree que habían más?

M: Sí, este año ha bajado bastante, el año pasado había tres primeros y ahora dos y apenas con 26 alumnos y en otro 20 alumnos. Nunca he trabajado con pocos alumnos yo, trabajaba con 35, 38 alumnos y ahora tengo 26, por eso es también que no le alcanza, él nos dijo que no nos podía pagar más porque estaban pocos los alumnos...

ML: ¿Dónde es más satisfactorio su trabajo, dónde se da más?

M: Más yo doy privilegio a mi fiscal, porque son niños de barrios marginales, es gente pobre a veces que no tienen, en cambio en particular si pagan yo pienso que tienen, a veces algunas personas los ponen a particular porque es más cómodo, más cerca, pero yo doy mas privilegio al fiscal.

Los casos de las profesoras que trabajan en doble turno son pocos en relación con los que no lo hacen. Sospechamos que aquí opera también un factor de selección, dado que hay una gran oferta de profesores que quisieran trabajar en escuelas privadas, pero no pueden porque su cantidad es menor que las públicas. En los colegios privados grandes las exigencias son mayores que en los privados pequeños, y allí el sueldo también es mayor, lo que no evita que los profesores continúen trabajando en el fiscal como es el caso del profesor Antonio, quien regresó a una escuela fiscal después de haber dejado este tipo de dependencia por cinco años, volviendo para asegurar su jubilación.

En esta exploración encontramos a maestros que trabajan en escuelas privadas pequeñas por la mañana; por la tarde o por la noche trabajan en escuelas fiscales. De ese modo aseguran su categoría y los beneficios sociales que las privadas no les dan. Por otro lado, están los resultados del trabajo que aquí no los podemos verificar porque no hemos hecho ese seguimiento. Sin embargo, por lo que dicen las maestras, su mejor esfuerzo se plasmaría en las escuelas donde hay mayor exigencia, que no siempre coincidiría con la privada. Asimismo es necesario reiterar que la mayoría de los entrevistados sólo trabaja en fiscal y por tanto sus horas de trabajo corresponden a media jornada, aunque por sus características no todo el

trabajo docente se realiza en la escuela. Las calificaciones, la revisión de trabajos se hace en casa; es precisamente tal práctica la que caracterizaba a la docencia de antes, que trabajaba en un solo turno, como señalaron los maestros antiguos entrevistados.

D. Información cualitativa adicional para La Paz y Santa Cruz: el tipo de individuos que atrae la docencia

Como se sugirió en la sección anterior, la potencial flexibilidad en cuanto a las horas de trabajo, a pesar de que ésta no se da en todos los casos, puede ser uno de los aspectos que atrae a las personas a la docencia. Esta profesión, por tanto, será atractiva para personas, como muchas mujeres, que valoren tal posibilidad.

En esta sección las entrevistas ayudan a analizar otros aspectos que son atractivos y que han permitido a generaciones de maestros permanecer en el magisterio y desarrollarse profesionalmente. Estos incentivos podrían denominarse "invisibles" porque son poco reconocidos por los entrevistados, pero la evidencia es consistente e influye determinantemente en su comportamiento.

Concretamente, la seguridad en el puesto y los beneficios sociales que ofrece: largas vacaciones pagadas, seguro de salud, jubilación y controles flexibles sobre el proceso de trabajo y sus resultados, son atractivos centrales, particularmente si se los puede combinar con las mayores horas de trabajo e ingresos que implica trabajar también en un establecimiento de dependencia privada. Para estudiar estos puntos, empecemos con un fragmento de la entrevista con el director Reynaldo:

ML: Hablábamos sobre sus compañeros de colegio que no han encontrado trabajo estudiando otras carreras; que la docencia aunque mal pagada le ha dado satisfacciones. Le pido que me aclare eso.

Dir: Bueno, le voy a referir un caso particular. Alguna vez me he encontrado con un compañero en la dirección distrital donde se nombran profesores, me decía: "yo sé que tú eres dirigente, consígueme trabajo". "Pero tú ¿qué pasó?" (le dijo) "Yo soy ingeniero electrónico, pero lamentablemente no hay trabajo para nosotros, entonces yo quisiera por lo menos dar matemáticas, yo puedo dar matemáticas, álgebra, lo que sea. Consígueme trabajo aunque sea de profesor" decía... y hablando un poco más allá preguntaba por los otros compañeros, está así, está asá, etcétera. Entonces ahí me doy cuenta de que el magisterio ha sido como algo seguro.

ML: Exacto.

Dir: ¿No? Y yo creo que muchos docentes no lo van a dejar definitivamente, obviamente se van a acomodar en colegios nocturnos, alguna suplencia, etcétera, o algún colegio particular, pero definitivamente no lo van a dejar, lo que sí están buscando es conseguir situaciones económicas mejores ¿no?

ML: ¿Cómo antes los profesores lograban jubilarse y no tenían tanto problema económico? Hay profesores ahora con 25 años de servicio y siguen en la docencia.

Dir: Bueno, antes, como hace unos 20 años, creo que el magisterio estaba nomás bien pagado, yo creo que no se dedicaban a otra actividad; en cambio ahora, no

hay maestros que solamente vivan del salario del magisterio, entonces están con otros ingresos, algunos están como vendedores o algunos están como choferes inclusive, hay algunos que están dedicados al contrabando, etcétera, etcétera ¿no? o sino en alguna situación particular.

ML: Disculpe profesor que insista, pero, aparte del ingreso que tiene usted en la docencia, ¿qué otro ingreso tiene?

Dir: Bueno, gracias a mis padres tengo una situación económica, tengo propiedades que las administro y tengo otros ingresos por ese lado, obviamente el sueldo del magisterio no alcanza para vivir.

ML: ¿Cuántos niños tiene?

Dir: 5 hijos.

Las palabras del director Reynaldo permiten reflexionar sobre cómo ven la docencia las personas que están fuera de ella y cómo la ve un docente con experiencia como es él. Según dice Reynaldo, el sueldo del magisterio no alcanza para vivir, pero también se da cuenta que hay otros profesionales que quieren entrar a la docencia (el relato se refiere a un momento en el que no regía el PRE, que ahora admite en el sistema a profesionales universitarios).

El sueldo seguro y la flexibilidad que ofrece el trabajo docente es el que permite hacer otras actividades: trabajar sólo en un turno o en dos turnos si conviene, dejar de trabajar por un tiempo y luego volver, aumentar o disminuir el trabajo según las necesidades del hogar en el caso de las maestras, en fin, es una carrera que ofrece estas ventajas. Como dice la directora Corina, es un trabajo con mucha flexibilidad laboral en el que se consigue permisos y licencias fácilmente, se trabaja en equipo y hay días libres.

E. Conclusiones

Este capítulo ha proporcionado una introducción en cuanto al análisis del tipo de individuos que atrae la docencia. Aunque se reconoce la necesidad de mayor investigación en este campo, los datos presentados son consistentes con la visión de que el "insumo" que reciben las escuelas normales no es el óptimo. Un indicador bastante notorio en este sentido es el hecho de que más del 70 por ciento de los maestros en La Paz y Santa Cruz libremente admita que la docencia de alguna manera no es su primera opción. Por otra parte, también se presentó evidencia que sugiere que el perfil socioeconómico de los maestros ha ido empeorando durante los últimos años.

Presentar estos hallazgos, tal vez irónicamente, puede dar mayor credibilidad a la sugerencia de Piras y Savedoff (1998) de que los maestros ya están bien pagados en Bolivia. Como se indicó en el anterior capítulo, llegar a una conclusión clara sobre este tema es difícil debido a la presencia de posibles sesgos de selección. Este capítulo sugiere que en realidad esos sesgos pueden ir a favor de la posición de estos autores. Si los maestros son realmente individuos que han fracasado en otras carreras, entonces los

montos que ganan personas similares en otros sectores de la economía podrían fácilmente sobrepasar lo que los maestros ganarían al dejar la docencia.

Puede parecer que esto lleva a conclusiones contradictorias: por un lado, parece justificarse un aumento salarial como parte de una estrategia para atraer mejores docentes. Por otro, si no se atrae a personas más motivadas, un incremento salarial podría empeorar una situación en la que los maestros ya se encuentran relativamente bien pagados, y por si esto fuera poco, enfrentan pocos incentivos para entregar su mejor esfuerzo.

Como sugiere esta discusión, el diseñar políticas para modificar el tipo de individuos que atrae la docencia no será una tarea fácil. El Banco Mundial (1999) provee varias sugerencias útiles en este sentido. Una de ellas observa que actualmente los egresados y titulados de las universidades reciben un retorno muy bajo por su educación si deciden ingresar a la docencia. Modificar el sistema para que este retorno sea mayor podría incrementar sensiblemente la cantidad y calidad de personas que considerarían ingresar a la profesión docente.

Finalmente, este capítulo también ha presentado información cualitativa que resalta que si bien la relativa flexibilidad en la determinación de horas de trabajo es un aspecto que atrae a los individuos a la docencia, ésta tal vez no es tan marcada como implícitamente suponen algunos trabajos anteriores (incluido el análisis cuantitativo en esta investigación). Específicamente, si un maestro duplica la cantidad de horas de trabajo no significa necesariamente que duplicará sus ingresos, particularmente si lo hace dentro del sector fiscal. Para los maestros que deciden trabajar en ambas dependencias esto es más probable, pero el hecho de que también existen cantidades mínimas de horas en cada trabajo por supuesto implica que la elección de horas no es tan flexible como se podría pensar.

Capítulo V

Incentivos y desempeño

Los capítulos anteriores han planteado que será difícil elevar el desempeño docente si solamente se eleva el nivel salarial promedio. Para que los incrementos tengan éxito, será necesario además lograr que el desempeño de los maestros influya mucho más directamente sobre sus recompensas monetarias y no monetarias. La racionalidad detrás de estos argumentos es que, particularmente en el sector fiscal, los maestros no reciben ningún castigo o premio si sus alumnos o establecimientos se desempeñan bien o mal.

En términos económicos, se dice que los directores o maestros tienen pocos *incentivos* para comportarse de la mejor forma, donde por incentivos se entiende una estructura implícita o explícita de premios y castigos a través de la cual un *principal* intenta influir en el comportamiento de un *agente* a quien contrata para llevar a cabo una determinada tarea. En este caso el principal sería la persona o entidad que paga al maestro, sea ésta el Ministerio de Educación, el municipio, la orden que controla a un colegio católico, los padres de familia, o el director. El agente, por supuesto, es el maestro.

Desde una perspectiva económica, el análisis de incentivos se hace relevante cuando el principal no puede supervisar perfectamente el trabajo del agente y, por ende, necesita influir en su comportamiento a través de premios y castigos. Esta situación claramente se aplica al trabajo de los maestros. Si el director del establecimiento no puede supervisar de forma constante y sistemática la labor de todos sus docentes, menos podrá hacerlo un director de distrito o el Ministerio de Educación. Si los maestros no tienen un conjunto de incentivos apropiado, por consiguiente, difícilmente se podrá esperar que tomen acciones que mejoren la calidad educativa.

Por supuesto, siempre existirán excepciones a esta generalización. Por ejemplo, muchas veces se observa a docentes o directores de fuerte vocación, que a pesar de no recibir ninguna compensación financiera por su esfuerzo, realizan mucho trabajo para sacar a un curso o una unidad educativa adelante. El sistema educativo, sin embargo, no debería depender de tales personas altamente motivadas y trabajadoras, que por definición

serán la excepción. El sistema más bien debería implantar sistemas que incentiven a la generalidad de los maestros y directores a entregar su mejor esfuerzo.

En este contexto, el objetivo de este capítulo es investigar, a partir de la encuesta específica e información cualitativa, si existe evidencia puntual que sugiera que la presencia de incentivos adecuados tendería a mejorar el desempeño de los maestros. El capítulo investiga este tema de una manera más directa que los anteriores, que solamente han presentado información consistente o inconsistente con este punto de vista. Los resultados que se presentan son sugerentes en cuanto a esta posibilidad, pero obviamente tampoco constituyen evidencia definitiva. Adicionalmente, el capítulo incluye información sobre las percepciones de los docentes en cuanto a la identidad de sus superiores, y entrevistas con directores y maestros sobre el tipo de control que existe en los establecimientos educativos.

A. Consideraciones metodológicas

El impacto potencial de los incentivos sobre el desempeño docente ha atraído mucho interés en la literatura internacional, la que ha resaltado dos aspectos que dificultan su análisis. Primero, es difícil lograr medidas cuantitativas acerca del grado en el que una estructura apropiada de incentivos prevalece en un establecimiento o en otro. Ante esta dificultad, muchos análisis optan por medir esto de una manera indirecta. Por ejemplo, en los estudios patrocinados por el BID en general se eligió utilizar el tipo institucional (público, privado y cualquier variación) como una variable *proxy* del tipo de incentivos que impera en un establecimiento.

La racionalidad detrás de esta estrategia es que los colegios que están más expuestos al mercado en general tendrán distintos esquemas de incentivos, sean éstos implícitos o explícitos. Por ejemplo, en mercados de rápido crecimiento demográfico, como Santa Cruz o El Alto, suelen encontrarse establecimientos privados que compiten directamente con los fiscales. Debido a que éstos no gozan de ningún subsidio y en muchos casos tienen una infraestructura escasamente mejor a la de los fiscales, su supervivencia depende de poder atraer y retener alumnos. Uno se imagina que los directores de este tipo de establecimientos, quienes frecuentemente son también sus propietarios y los operan con fines de lucro, se esforzarían más por asegurar que los maestros se desempeñen bien. Por ejemplo, se esperaría que estos directores fueran menos tolerantes con la inasistencia de los maestros que aquellos que dirigen establecimientos fiscales.

Siguiendo esta metodología, este trabajo también estudia cómo el desempeño varía según el tipo institucional. En este caso también se hace distinciones entre los colegios fiscales "regulares" y los establecimientos de Fe y Alegría, en los que la iglesia nombra al director y controla la escuela, aún cuando siguen recibiendo subsidios estatales significativos en la forma de salarios para los maestros. Estos colegios son interesantes porque a pesar de que en muchos casos no cuentan con más recursos que los fiscales, pue-

den tener una estructura de incentivos muy distinta, ya que el director suele tener bastante independencia, y puede inclusive despedir a los docentes de mal desempeño (los que retornan a una escuela fiscal "regular" si esto sucede).

Al margen del uso del tipo institucional para aproximar los esquemas de incentivos, los análisis que se presentan en la siguiente sección enfrentan otra complicación. Esta surge porque la tarea de determinar el impacto del esquema de incentivos sobre alguna medida de desempeño del maestro, no es metodológicamente distinto a estimar el impacto de la posición del maestro en el escalafón sobre los resultados en exámenes de sus alumnos. La discusión sobre este último tipo de análisis enfatizó que aunque se encuentren correlaciones entre estas variables, es muy difícil asignar una interpretación causal a las mismas.

Los resultados de esta sección enfrentan el mismo problema, y se presentan más a manera de ilustración que para establecer un punto de vista definitivo. En otras palabras, la única manera de aislar realmente el impacto de los incentivos sería realizando un experimento en el que a un número relativamente grande de establecimientos se les asignaran aleatoriamente distintos tipos institucionales, determinando luego cuáles producen mejores resultados.

Claramente este tipo de asignación aleatoria no es posible observar en la realidad, y esto implica que si se observan diferencias en el comportamiento de un establecimiento fiscal y uno de Fe y Alegría, sería erróneo atribuir todas éstas solo a los potencialmente "mejores" incentivos que tendría el último. Una serie de otros factores afectan los resultados, entre ellos la motivación intrínseca de los maestros que trabajan cerca de la iglesia católica, o el nivel de motivación de los padres de familia que logran colocar a sus niños en las escuelas de convenio que tienen demanda excesiva. Hechas estas consideraciones, las siguientes secciones comienzan a presentar los resultados obtenidos. La última sección además presenta una metodología específica que intenta lidiar con estas complicaciones.

B. Resultados

Las siguientes secciones presentan caracterizaciones del desempeño y los niveles de vocación de los maestros utilizando los índices que ya se presentaron en el capítulo II. Adicionalmente, introducen una medida de desempeño que vuelve a incorporar información del SIMECAL.

1. Desempeño y vocación por tipo institucional[36]

El cuadro 5.1 presenta los promedios de los maestros en los índices de desempeño y vocación, haciendo distinciones según el tipo de institución en la que trabajan. Para mayor detalle, se presentan dos posibles distinciones del tipo institucional, una que combina a todos los colegios fiscales por un lado, y particulares, por otro, y una segunda que hace

distinciones entre establecimientos de estas dos categorías según su afiliación con la iglesia católica. Para cada índice y clasificación, también se incluye una estadística F que indica si las diferencias que surgen son significativas.

Cuadro 5.1
Índices de desempeño y vocación por tipo de dependencia

	Tipo institucional	Desempeño				Vocación		
		1	2	3	4	1	2	3
División 1	Fiscal	3.48	3.45	3.39	3.19	2.59	1.31	2.63
	Privado	3.71	3.71	3.63	3.34	2.69	1.35	2.74
	Estadística F	7.39***	10.99***	7.91***	3.53***	5.82***	2.42**	3.34**
División 2	Fiscal	3.48	3.46	3.39	3.19	2.58	1.30	2.62
	Fe y Alegría	3.51	3.50	3.42	3.22	2.68	1.44	2.82
	Particular católico	3.72	3.73	3.65	3.37	2.70	1.36	2.77
	Particular no católico	3.67	3.67	3.59	3.30	2.67	1.35	2.66
	Estadística F	3.66***	9.49***	6.86***	3.12***	6.39***	2.33**	3.33**

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta específica.
Nota: *,**,*** - significativo al 10, 5 y 1 por ciento, respectivamente.

En el capítulo II se notó que prácticamente no se observan diferencias en el desempeño de los maestros cuando se distinguía su condición de titulación y su posición en el escalafón. Las diferencias sí eran significativas en algunos casos cuando se consideraban las medidas de vocación. En el cuadro 5.1, sin embargo, todos las desagregaciones de los datos producen estadísticas F significativas. Los resultados, por otra parte, son sorprendentemente consistentes al sugerir que los índices de desempeño llegan a mayores valores en los establecimientos donde, de acuerdo a los argumentos presentados, habría mayores incentivos para que los maestros intentaran ser más efectivos. La primera división muestra que estos índices siempre alcanzan mayores valores en los colegios particulares que en los fiscales, y la segunda sugiere esta misma conclusión con una sola excepción.

Por otra parte, se observa que dentro de cada sector los maestros que se encuentran en establecimientos que tienen alguna afiliación con la iglesia católica se desempeñan mejor. Concretamente, los docentes en colegios de Fe y Alegría muestran índices más altos que aquéllos en el resto del sector fiscal, y los maestros en colegios privados católicos uniformemente llegan a niveles mayores que sus pares en colegios "seculares".[37]

36 Como se indicó anteriormente, Vera (1999) provee evidencia sobre este tema en un contexto de función de producción.

37 En algunos casos, las diferencias entre estas divisiones más precisas son relativamente pequeñas y pueden no ser estadísticamente significativas. En todos los casos, la estadística F presenta una prueba que contrasta la significación de los índices según la *desagregación* propuesta.

¿Constituye la evidencia presentada en el cuadro 5.1 una prueba de que introducir mayores incentivos al sistema educativo podría resultar en mejores resultados educativos? No necesariamente, aunque ciertamente esta evidencia es consistente con ese punto de vista. Se puede señalar, por ejemplo, que los resultados que muestra esta tabla son bastante más significativos que los que se han hallado en otros países. Mizala y otros (1999), por ejemplo, encuentran pocas diferencias significativas en el caso de Chile cuando relacionan el desempeño docente al tipo institucional, lo que es interesante porque ese país tiene bastantes años de trayectoria en la introducción de mecanismos de mercado al sector educativo.

A pesar de estas observaciones, sin embargo, podrían existir factores que ocasionaran sesgos en estas inferencias. Uno importante se observa en el mismo cuadro 5.1, en las columnas que exploran cómo los índices de vocación varían entre tipos de dependencia. Todas los resultados también son significativos, y apuntan a una conclusión similar en cuanto a los tipos de establecimientos con mejores índices: *ceteris paribus*, los establecimientos privados y los que tienen algún tipo de afiliación con la iglesia católica en todos los casos muestran mayores niveles de vocación.

Esto implica que el hecho de que las escuelas de Fe y Alegría y las católicas particulares (cada grupo dentro de su sector) logren mejores índices de desempeño no refleja necesariamente que tengan estructuras de incentivos más efectivas. Esta ventaja podría atribuirse, por ejemplo, a que logren atraer a maestros con mayores niveles de vocación. Esto implica que no es obvio que se lograría mejor desempeño en las fiscales simplemente modificando las estructuras de incentivos, ya que esta política por sí sola obviamente no produciría maestros con mayores niveles de vocación y compromiso con sus instituciones.

Para resumir, esta sección ha presentado evidencia consistente con que las modificaciones de las estructuras de incentivos podrían ser un instrumento de política interesante y potencialmente productivo en Bolivia, a pesar de que estos hallazgos no son definitivos.

2. Presencia de incentivos "buenos" por tipo institucional

Como en los estudios patrocinados por el BID, las conclusiones presentadas en la anterior sección parten del supuesto que aquellos establecimientos más expuestos al mercado e independientes del Estado tienen "mejores" estructuras de incentivos. Utilizando las percepciones de los mismos maestros, esta sección investiga si este es el caso.

Para este efecto, los índices que se describen en el cuadro 5.2 intentan medir hasta qué punto los maestros perciben que tienen incentivos que los inducen a un desempeño mejor o más consistente. Naturalmente, este es un tema complejo y de ninguna manera pueden estas medidas ser exhaustivas del tema. De cualquier forma, se las presenta como indicadores muy sencillos cuyos niveles se pueden luego contrastar entre establecimientos con distintos tipos de dependencia.

Cuadro 5.2
Elaboración de índices para medir la presencia de incentivos adecuados

Índice	Preguntas que se utilizan	Cálculo del índice
1	6,1,7 El director suele encontrar maneras de reconocer y estimular el buen desempeño de los maestros 6,1,8 El director suele encontrar maneras de detectar y castigar el mal desempeño de los maestros	= Promedio de las respuestas, donde éstas van de 4 (totalmente de acuerdo) a 1 (en desacuerdo).
2	6,1,7 El director suele encontrar maneras de reconocer y estimular el buen desempeño de los maestros 6,1,8 El director suele encontrar maneras de detectar y castigar el mal desempeño de los maestros 8,2,2 Los docentes de este establecimiento faltan más frecuentemente de lo justificado 8,2,6 Me preocupa ser sancionado por las faltas que cometa en el trabajo	= Promedio de las respuestas, donde éstas van de 4 (totalmente de acuerdo) a 1 (en desacuerdo).*
3	8,3 Considera que el control en la puntualidad en la entrada y salida de los maestros en su escuela es a) excesivo, b) adecuado ó c) demasiado flexible. 8,5 Si algún maestro falta injustificadamente a) se aplica una sanción, b) se descuenta el sueldo, c) no pasa nada, d) el superior conversa con el maestros, e) se deriva a otra instancia, y f) otra.	=2 si las respuestas son a) ó b) en ambas preguntas =1 si las respuestas son a) ó b) en por lo menos una pregunta =0 si no responde ni a) ni b) en ninguna de las preguntas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta específica.
Nota: * La pregunta 8,2,2 se codifica en sentido inverso.

El cuadro 5.3 aplica estos índices, y la división de los datos entre estas categorías también resulta ser significativa en casi todos los casos. En los índices 1 y 2, los resultados son consistentes con la discusión anterior del tipo de incentivo que se podría dar en cada tipo de establecimiento: los índices llegan a un nivel mayor en establecimientos privados y en los de Fe y Alegría, donde se podría suponer que los directores no solamente tienen incentivos para asegurarse que los maestros den su mejor desempeño, sino también tienen el poder para lograr que este sea el caso.

El índice 3, que indaga exclusivamente acerca de los procedimientos que se siguen cuando se dan faltas injustificadas, muestra una tendencia opuesta. Una hipótesis en cuanto a este resultado, algo inesperado, provendría de las disposiciones introducidas en meses recientes por el Ministerio de Educación. Éstas determinan descuentos automáticos a los maestros si participan en un paro injustificado. Es posible que los resultados del índice reflejen que esta disposición parece haber sido bien captada por los docentes del sector fiscal, hecho que se confirma en las entrevistas discutidas en las secciones cualitativas.

3. Un diseño con controles

Como se indicó, una crítica a los resultados presentados en el cuadro 5.1 es que no consideran ninguna variable de control. Para introducir más controles al análisis de este capítulo se ensayó un diseño de investigación adicional. Primero, se utilizaron las bases del SIMECAL para calcular una regresión que relaciona las notas de los alumnos a una serie detallada de

Cuadro 5.3
Índices de desempeño y vocación por dependencia

Tipo institucional		Vocación		
		1	2	3
División 1	Fiscal	2.61	2.86	1.66
	Privado	2.79	3.00	1.51
	Estadística F	3.78***	2.92***	20.61***
División 2	Fiscal	2.59	2.85	1.66
	Fe y Alegría	2.75	2.93	1.66
	Particular católico	2.83	3.04	1.56
	Particular no católico	2.68	2.90	1.39
	Estadística F	3.83**	2.64**	21.49***

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta específica.

sus características socioeconómicas, y a una descripción de los insumos con los que cuentan sus respectivos establecimientos. Utilizando la notación introducida en el capítulo II, se calcula una regresión del tipo

$$Y_i = \alpha + I_i \beta_I + X_i \beta_X + \varepsilon_i,$$

donde I_i es un vector de insumos y X_i representa las características socioeconómicas. Estas regresiones se calcularon a nivel establecimiento, utilizando las medias de las características de los alumnos como insumos para este fin.

A partir de los resultados de esta regresión, se puede calcular los valores que los coeficientes *predicen* para cada escuela (el *fitted value*). Éstos indican la predicción que los datos entregan en cuanto al desempeño de una escuela, a partir de sus características observables. Esto captura que, en general, se esperará que los establecimientos en zonas urbanas tengan un mejor desempeño en el SIMECAL, simplemente porque tienen clientes "mejores".

Seguidamente, *se resta las predicciones de puntaje de las notas que los establecimientos realmente obtuvieron*. Los establecimientos que lo hacen mejor de lo que uno esperaría a partir de sus características observables, se denominan "de buen desempeño" o *overachievers* en inglés. Asimismo, los establecimientos con puntajes menores a los que se esperaría dadas las características de sus alumnos y la cantidad de insumos con los que cuentan, se denominan "de mal desempeño" o *underachievers*.

El cuadro 5.4 muestra el promedio de residuales que se registró según la dependencia del establecimiento. La conclusión general de acuerdo a estos cálculos es que los establecimientos particulares tienen un desempeño mejor, ya que en todos los casos los promedios de los residuales son positivos. Estos son mucho mayores que los residuales, también positivos, que registran las unidades educativas fiscales.

Cuadro 5.4
Índices de desempeño y vocación por dependencia

	Dependencia	Promedio del residual
División 1	Fiscal	0.071
	Privado	0.654
	Estadística F	335.9***
División 2	Fiscal	0.073
	Fe y Alegría	-0.097
	Particular	
	católico	0.663
	Particular no	
	católico	0.615
	Estadística F	507.6***

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta específica.

Los de peor desempeño, según esta medición, serían los de Fe y Alegría. En otras palabras, estos resultados indicarían que una parte del mejor desempeño que generalmente se atribuye a las unidades de convenio se debería simplemente a que logran captar a "mejores" alumnos, incluso cuando esto se mide a través de sus características observables.

4. ¿A quién responden los maestros? Percepciones cuantitativas y cualitativas

Un aspecto de interés en el análisis de los incentivos que enfrentan los maestros es la determinación de la identidad de la persona o grupo de personas a quien ellos perciben que deben rendirle cuentas (o, más generalmente, a quien perciben como su "principal"). En el sector fiscal, los establecimientos educativos están formalmente bajo la tuición y mando de los directores de establecimiento elegidos por la Dirección Distrital, quienes tienen la responsabilidad de administrar la gestión escolar en la unidad educativa.

En el sector privado la organización suele ser más compleja, a veces se involucran los propietarios, la iglesia cuando ésta tiene tuición sobre el establecimiento, y probablemente existan juntas de socios u otros actores, considerados todos ellos como superiores de los docentes.

En el sector fiscal, los directores tienen pocos mecanismos directos para compensar el esfuerzo de los docentes, y tampoco tienen a su cargo el diseño de incentivos que permitan regular su desempeño. Los criterios de ascenso están dados por el escalafón, pero éstos no se sujetan a ninguna evaluación del trabajo, y en muy pocas ocasiones puede el director influir sobre los ascensos de categoría de los maestros.

Los maestros son los agentes directos que tienen a su cargo la entrega final de los servicios educativos, por lo que éstos enfrentan un sistema que identifica varios "principales" a quienes responder, particularmente el di-

rector y directores académicos que son autoridades dentro del establecimiento, pero a veces quienes definen las acciones y aspectos sobre de la gestión educativa son otras autoridades fuera del establecimiento e incluso fuera del sistema.

Como muestra el cuadro 5.5, la encuesta de maestros en actividad proporciona información sobre la percepción de los docentes en cuanto a la identidad del principal, sobre quién define las tareas en el establecimiento y sobre quién define el ascenso. Se evidencia que 93 por ciento de los maestros identificó que el inmediato superior es el director de la unidad educativa, dos por ciento dijo que es el director de nivel, y el restante se distribuye en otras autoridades dentro y fuera del establecimiento. En establecimientos particulares, existe una mayor proporción de docentes (10 por ciento) que considera que el superior inmediato es el director de nivel, subdirector o director académico. Esta situación sugiere la presencia de una organización con más niveles de jerarquía al interior de las unidades educativas bajo este tipo de administración.

No existen respuestas significativamente diferentes entre docentes de unidades educativas grandes, medianas o pequeñas con relación a la identificación del superior inmediato. En efecto, el 93 por ciento de los docentes que trabajan en establecimientos con menos de 300 alumnos respondió que el superior es el director, casi la misma proporción que contestaron los maestros que trabajan en unidades de más de 600 alumnos.

Cuadro 5.5
El superior inmediato en la percepción de los maestros, por tipo de administración y tamaño del establecimiento
(en porcentaje)

	Total	Part.	Fiscal	Menos de 300 alumnos	De 300 a 599 alumnos	De 600 y más alumnos	No sabe / no responde
Director del establecimiento	92.9	87.4	94.2	92.2	94.5	91.5	93.3
Director de nivel o Subdirec.	4.4	10.0	3.0	4.9	1.9	6.7	4.0
Autoridades del MEC	1.8	1.8	1.8	1.3	2.3	1.4	2.0
Otros	1.0	0.8	1.1	1.6	1.3	0.4	0.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta específica.

Existe cierta relación entre la identificación del superior inmediato y los índices de desempeño estimados anteriormente. Como se observa en el cuadro 5.6, la presencia de directores de nivel o subdirectores eleva el desempeño, aunque dichos datos no incluyen controles por el tipo de dependencia, y pueden reflejar otros aspectos del funcionamiento de los establecimientos en el sector privado. Una posible explicación, sin embargo,

es que cuando las unidades educativas tienen directores por niveles, tienen mayor control sobre la gestión educativa, lo que se traduce en un mejor desempeño docente.

Cuadro 5.6
Índices de desempeño según identificación del superior inmediato

	%	Indice de Desempeño			
		1	2	3	4
Director del establecimiento	92.9	3.51	3.50	3.44	3.22
Director de nivel o subdirector	4.3	3.72	3.69	3.61	3.40
Autoridades del MEC	1.8	3.53	3.50	3.42	3.27
Otros	1.0	3.71	3.65	3.51	3.22
Total	100.0	3.53	3.51	3.44	3.23

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta específica.

Como señala el cuadro 5.7, existe cierta discrepancia entre quién es la autoridad formal en el establecimiento y quién decide sobre las cosas que se hacen en éste. Si bien el 71 por ciento de los docentes encuestados identifica al director del establecimiento como la autoridad que define lo que se hace y cómo se hace, un 15 por ciento cree que las acciones y la gestión educativa se define en el consejo de profesores, y el ocho por ciento respondió que lo hace el director pero en forma conjunta con otras personas.

Cuadro 5.7
¿Quién define lo que se hace y cómo se hace en el establecimiento? Respuestas por tipo de administración y tamaño del establecimiento

	Total	Part.	Fiscal	Menos de 300 alumnos	De 300 a 599 alumnos	De 600 y más alumnos	No sabe / no responde
Director del establecimiento	70.8	70.0	71.0	68.1	71.1	72.1	71.2
Director y otros	7.8	8.4	7.7	5.4	7.9	8.5	10.3
Consejo, asesor, junta	14.6	12.2	15.2	15.4	15.7	13.9	8.9
Todos, nadie, otros	6.8	9.5	6.1	11.1	5.2	5.6	9.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta específica de maestros.

El desempeño de los maestros también parece estar influenciado por quién es la autoridad que define las acciones en el establecimiento. Se observan menores índices de desempeño cuando los maestros respondieron que el consejo, el asesor o la junta define las acciones, y también cuando identificaron al director conjuntamente con otras autoridades o personas.

Al margen de aspectos relacionados a la dependencia, dicho comportamiento podría sugerir que estructuras de decisión más complejas y

con participación de varios actores podrían acompañar un mejor desempeño de los maestros. Por ejemplo, si se involucra a los padres de familia, éstos podrían generar elementos para elevar el desempeño, probablemente elevar la motivación y compromiso con el trabajo.

En el campo de la definición de ascensos, el 31 por ciento los encuestados cree que quien define el ascenso de categoría es el director. Sin embargo el 53 por ciento dijo que es el Ministerio de Educación, y el 16 por ciento mencionó a otras autoridades del Ministerio o identificó mecanismos automáticos como el escalafón.

Como se esperaría, en establecimientos fiscales se observa una mayor propensión a señalar al escalafón o a mecanismos automáticos como los que definen el ascenso de cargo. Si bien los docentes que fueron encuestados en establecimientos particulares también mencionan el escalafón o la promoción automática, podrían estar refiriéndose a una segunda actividad que ellos realizan en establecimientos fiscales.

Una mayor proporción de docentes (41 por ciento) que trabajan en establecimientos pequeños mencionaron al director del establecimiento como la persona que define el ascenso de cargo, en cambio sólo el 28 por ciento de docentes en establecimientos grandes mencionaron al director como quien define el cargo. La misma tendencia se observa si se considera solamente a los establecimientos fiscales.

La mayoría de los índices de desempeño son superiores cuando se identifica al director del establecimiento como la autoridad que define el ascenso de cargo. Sólo el cuarto índice de desempeño muestra una tendencia un poco diferente, señalando que existe mejor desempeño cuando los que definen el ascenso son los directores de nivel o subdirectores.

Esta evidencia que todavía es débil sugiere al menos dos hipótesis: 1) si el director del establecimiento puede definir el ascenso de cargos, tiene un instrumento eficaz para regular el desempeño de los docentes, sobre

Cuadro 5.8
Índices de desempeño identificación de quién define las actividades en el establecimiento
(En porcentaje)

	%	Desempeño 1	2	3	4
Director de establecimiento	70.9	3.53	3.51	3.44	3.24
El Director y otros	7.8	3.47	3.46	3.40	3.16
Consejo, Asesor, Junta	14.5	3.51	3.50	3.44	3.29
Todos, nadie, otros	6.8	3.62	3.57	3.51	3.14
Total	100.0	3.52	3.51	3.44	3.23

Fuente: Encuesta específica de maestros.

Cuadro 5.9
¿Quién define el ascenso de cargo?
Respuestas por tipo de administración y tamaño del establecimiento

	Total	Part.	Fiscal	Menos de 300 alumnos	De 300 a 599 alumnos	De 600 y más alumnos	No sabe / no responde
Director del establecimiento	30.7	35.0	29.6	40.6	27.8	28.3	33.0
Director de nivel o Subdirector	2.9	4.2	2.6	3.4	2.5	2.7	4.5
Personal de la U.E.	2.7	2.6	2.7	2.4	3.5	1.8	3.6
MECD, escalafón, automático	53.5	47.6	54.8	35.8	56.0	59.1	55.4
Otros, nadie	10.3	10.6	10.2	17.7	10.2	8.0	3.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta específica de maestros.

todo porque posee información del trabajo de ellos; 2) si los maestros responden que quien define el ascenso es "uno mismo" u otros podrían sugerir algunos elementos de vocación que llevan en muchos casos a tener mejor desempeño.

Cuadro 5.10
Índices de desempeño e identificación de quién define el ascenso de cargo

	%	Desempeño			
		1	2	3	4
Director del establecimiento	30.7	3.57	3.56	3.48	3.25
Director de nivel	2.9	3.47	3.51	3.46	3.28
Personal del establecimiento	2.7	3.48	3.46	3.40	3.32
MECD, escalafón, automático	53.5	3.50	3.48	3.41	3.23
Otros, nadie, de mí mismo	10.3	3.67	3.64	3.56	3.24
Total	100.0	3.53	3.52	3.45	3.24

Fuente: Encuesta específica de maestros.

5. ¿A quién responden los maestros? Evidencia de las entrevistas a profundidad

Varias entrevistas cualitativas también recogieron información en cuanto a cómo directores y docentes perciben el tipo de control que se da en sus establecimientos. Por ejemplo, preguntamos a la directora Corina cómo hace ella para controlar el trabajo de los maestros, con qué incentivos se maneja:

C: Bueno, como éste no es colegio que trabaja por convenio porque en aquéllos el incentivo sería económico... mediante bonos, generalmente es eso ¿no?... aquí son las palabras de aceptación, aquí es con lo único que contamos ¿no? Realzar actitudes positivas y reflexionar sobre las actitudes negativas con los docentes, ese es el único incentivo. Ahora que para la familia, por ejemplo, las vacaciones sería ¿no? la comodidad de que durante las vacaciones, especialmente cuando se tiene niños que están en etapa escolar pues al mismo tiempo yo tengo vacaciones...

ML: ... Entonces aquí no hay incentivos, en ese sentido usted dice que no puede dar incentivos.

C: No, de ningún tipo.

ML: ¿Y en el colegio de convenio?

C: Ahí sí.

ML: ¿Y por qué usted se refiere al colegio de convenio? ¿Usted trabaja en una escuela de convenio?

C: Sí, trabajaba, trabajaba en la escuela (...), ajá, trabajaba allá y los papás aportaban económicamente, esto para evitar los paros que se daban en el magisterio, entonces creo que la continuidad de actividades se fortalece y hay mejor calidad de aprendizaje de los niños.

ML: ¿Y aquí?

C: Aquí no paramos, no, esto no se para, precisamente por la presión del gobierno, usted sabe que están controlando.

ML: Descuento, claro.

C: No y las faltas y demás cosas, creo que el temor al despido hace que los docentes nomás prefieran trabajar.

ML: ¿Sí? ¿Usted cree que hay una actitud de cambio en ese sentido?

C: Claro, o sea que es por la presión ¿no? temor al despido, al cambio y demás.

ML: Y en años pasados hacían 20 días de huelga.

C: Creo que sí acataban los paros.

ML: Pero no había el peligro del despido.

C: No, en cambio ahora sí ¿no?

ML: Hay el reglamento.

C: Hay el reglamento, la nueva modalidad de aplicar sanciones hace que...

ML: Ya, o sea que no están parando aquí.

C: No, no se acata.

ML: Y no hay dirigente de célula, no hay alguien que mueva.

C: Hay dirigente de célula pero como todo se decide democráticamente ¿no? el dirigente tampoco tiene la opción de decir hay paro y paramos ¿no? tienen que ser las bases que se pronuncien y digan, sí, queremos acatar el paro o no.

ML: Entonces, bueno, aquí son las palabras, el convencimiento, la actitud es nomás el incentivo, la conciencia.

C: Eso es lo único ¿no? lo único que podemos utilizar como incentivo /suena el timbre de un teléfono/

ML: Y usted, como directora, ¿cómo trabaja con tantos maestros? Porque había sido grande su escuela.

C: Es, es grande.

ML: ¿Cómo se bate para...?

C: En base a horarios ¿no? y más recurrimos a la conciencia de ellos, pensamos que el diálogo es muy importante pues de ese modo respondemos o hacemos lo que tenemos que hacer ¿no es cierto? evitando, por ejemplo, atrasos, faltas porque todo está controlado ¿no?

ML: ¿Y en qué momento hace diálogo usted siendo el tiempo tan cortito?

C: Durante el recreo, al empezar la tarde, entonces actitudes, actitudes se resaltan entonces ponerlas de ejemplo.

ML: Y usted va a los cursos, sale, mira.

C: Claro, no me encierro en la dirección, estoy ahí cuando requiere la gente conversar conmigo así en privado ¿no? nada más.

ML: ¿Y le da tiempo para andar por aquí, por allá tan grande la escuela?

C: Sí, yo creo que sí, son bloques que están frente a frente entonces no tengo ningún problema.

ML: ¿Cuántos alumnos son?

C: 1.110.

ML: Imagínese tiene que atender de primero a octavo. ¿Usted es profesora de primaria o de especialidad?

C: De primaria.

ML: ¿Y no tiene problemas con los de especialidad?

C: No, no, como e ... con lo único que tendría problemas es con medio ¿no es cierto? con las especialidades de filosofía, psicología.

ML: Pero esas materias no se dan acá.

C: No, no se dan, entonces por eso en nivel superior se da, en medio ¿no? Aquí es tan conocido por mí porque también trabajé como docente en intermedio.

ML: ¿Usted ha hecho licenciatura? /dice que sí/ ya es licenciada, entonces es la licenciada Corina /ríen/ va a disculpar.

C: No, ¿por qué? Los títulos no sirven, lo que en uno debe predominar es la persona ¿no?

ML: ... perdón ¿y cuantas profesoras licenciadas hay aquí?

C: Creo que en proceso de estudio hay seis.

ML: ¿Alguna de curso? ¿de primaria?

C: Todas de primaria.

Esta escuela tuvo problemas en el pasado reciente según informó la asesora pedagógica. Es de turno vespertino y generalmente en escuelas como ésta se concentran docentes que por la mañana trabajan en privado.

En Santa Cruz, debido al poco control que ejercía la directora anterior, una escuela fiscal del turno de la tarde que estudiamos se había convertido recientemente en escuela de convenio. El nuevo director se refería así a los profesores que encontró allí:

A: Nosotros hemos agarrado este colegio,... y hemos tratado de mantener el grupo que teníamos... está en observación, vamos a ver el trabajo, nuestra intención es venir a colaborar a este colegio ¿no? porque también es aportando; entonces los maestros son los que estaban trabajando anteriormente, hay varios interinos y también titulados.

ML: ¿Hay varios interinos? /responde que sí/ ¿y no se están profesionalizando los interinos?

A: Les hemos invitado, la intención es que se capaciten, hay una profesora en la universidad... nosotros por antigüedad tenemos ¿no? (titulados por antigüedad)

ML: ¿Y cuántos son exactamente los interinos? ¿Y en qué cursos están?

A: ... Están unos en primaria, tengo también en 6to.

ML: Mejor me presta su parte mensual para que no le pregunte eso, para que yo me copie de ahí porque ahí debe decir ¿verdad?

A: ... Ésta que es la última que hemos presentado a la jefatura; aquí, por ejemplo, dice si es interino o no /me entrega el parte/

ML: ¿Los que están sin categoría son los interinos?

A: Sí.

ML: Los que están en quinta son normalistas...

ML: ¿Este es su primer año como director aquí?

A: Sí, primer año,... hemos ido a Muyurina hace unos años atrás a hacer unos cursos, una semana allá y después de ahí nos tomaron un perfil para director. Nos hicieron tres preguntas... entonces vencimos esas pruebas y después nos invitaron de que demos examen para dirección ya también, esto ya elaborado por la Universidad Católica y claro habían solicitado... entonces habíamos aprobado eso y el profesor Montero que es director departamental de escuelas populares viendo que también soy egresado de la Católica, en administración educativa, y como esto era administrar, entonces me han pedido que si podía trabajar.

ML: Ya, este es su primer año aquí. ¿Y cómo le han impresionado los profesores?

A: No quieren trabajar, no hay esa mística de trabajo, uno se da cuenta, yo comparo con los nuevos ¿no?... se trabaja de siete y media a doce y veinte, acá nosotros entramos de dos a seis y a pesar de eso... les he hecho entender de que ellos tienen que trabajar, no porque pagan, sino que nosotros nos tenemos que mover por nuestros muchachos ¿no? por nuestros alumnos, si perdemos minutos de clase somos culpables de que no haya...

ML: ¿Aquí no tienen mística los profesores?

A: No, no, dicen que entraban y veinte, esperaban que todavía llegue la directora, si la directora llegaba a las dos y veinte pues entraban a esa hora, sino las dos y media. No, no había orden, ya estamos tratando de organizar, hemos tratado de organizar.

ML: Pero los padres de familia están vigilantes.

A: Los padres de familia hasta hace poco parece que confundían sus funciones, más que todo los de la junta escolar, venía el caso de que venían y se sentaban a charlar qué hacía el profesor... entonces les hemos dado lo que deben hacer. Por ejemplo, la junta vecinal tiene que velar de lejos, la junta escolar observa si llegan o no llegan (los maestros) pero no pueden decir de qué manera tienen que enseñar, qué es lo que tienen que hacer, para eso está el director.

ML: Claro, claro, ¿y que pasó con la anterior directora?

A Los padres de familia se habían alejado y como peleaban, había pelea entre profesores y padres y también entre padres, todo era un lío, eso fue lo que motivó a la señora Juana Montero que este colegio pase a Escuelas Populares Don Bosco, porque ya ella preocupada de lo que informaban y la cansaron...

Entre las aquí estudiadas también hay escuelas vespertinas que según los docentes tienen prestigio. En una de ellas hicimos una entrevista colectiva sobre el tema "control del trabajo docente". A continuación presentamos fragmentos de la misma. Se trata de docentes de Santa Cruz que tienen también un director nuevo, joven, que, igual que el profesor Astenio y Reynaldo, es de secundaria. La entrevista se realizó en presencia de todos los maestros y del director.

ML: ... Entonces cuando se pregunta a quién rinden cuenta los maestros por su trabajo, quién controla el trabajo del docente, quién controla el trabajo de los directores ¿qué podemos responder? ¿qué podríamos decir al respecto?...

Ma1: ... Nosotros somos personas mayores y profesionales, dedicadas a educar niños y si estamos conscientes de que lo que estamos haciendo lo vamos a realizar, ya sea lento pero lo vamos a realizar.

ML: Muy bien, ¿alguna otra opinión? ¿cómo ven ustedes esto del control? ¿es un trabajo con poco control? Según dicen los estudiosos, que hay muy pocas posibilidades de controlar el trabajo de los maestros, de saber lo que hacen ¿cómo ven ustedes esto? ¿Y cómo verían que alguien les estuviera controlando? Porque el incentivo va a tener que ver con el control, los incentivos van a mejorar supuestamente, pero se van poner mayores controles.

Ma2: Bueno, me sentiría como cualquier profesor, con la sensación de que hemos colaborado en la enseñanza de ese alumno y qué satisfacción ver que también ha aprendido ¿no?

ML: Muy bien, entonces se repite esa idea de que el control está librado al maestro y su conciencia, que no hay una institución que le controle a uno.

Ma3: ... Que nos controlen tan al pie de la letra como se dice, no. Pero también en nuestro trabajo hay un seguimiento de parte de la dirección ¿no? que ve cómo va nuestro avance, la secuencia también o los planes de trabajo también ¿no?

ML: ¿Y entre ustedes no se controlan? Por ejemplo, si a mí me dan alumnos de un segundo y ella enseñó primero, los que me llegaron a segundo tienen un cierto nivel, ¿no es esa una manera de controlar? ¿Hay autocontrol?... ¿hay un control cruzado?, ¿cómo es esto del control?

Ma1: ... Yo digo que sí hay control porque es un sistema y entonces es jerarquizado; usted sabe que tenemos el Ministerio, tenemos la dirección general, una dirección departamental, distrital y los directores. Tenemos nosotros nuestro POA, tenemos nuestra planificación y tenemos nuestro director que una de sus funciones es controlar, no estará, digamos, como capataz, estará coordinando visitando... claro que también la conciencia de todos los integrantes o los elementos componentes de la educación.

ML: O sea que hay un control.

Ma1: Por algo tenemos inclusive el reglamento de la parte normativa del control...

Director: Claro, del cien por ciento no es el cien por ciento, nadie lleva lo que se planifica en un cien por ciento.

ML: Así es. No es cierto que no hay control, hay un control con autonomía... y es necesaria la autonomía para llevar adelante las clases, que como alguien dijo por aquí, puede haber una hora cívica, una se atrasa y bueno no puede seguir inflexiblemente el programa pero se va avanzando, además hay un control cruzado, porque los alumnos que yo recibo son de alguien en este colegio ¿no? entonces uno va de alguna manera controlando, hay un control social; y los padres de familia son otro factor de control y los mismos alumnos también... ¿A quién dan cuenta los profesores de su trabajo, esa es la pregunta: ¿ustedes como profesores a quién dan cuenta de su trabajo? Cuando hacen su plan ¿en quién piensan?, ¿piensan en el director, piensan en el ministro? /varios maestros y maestras dicen que piensan en los niños/

Ma4: ... Yo pienso que se lanza programas cada año hasta fin de año y si lo conseguimos los maestros nos sentimos satisfechos y el resultado está en el aprendizaje que han logrado nuestros alumnos. Con eso todo el año también nos controlan los padres, yo tengo padres que me controlan ¿no? así que yo me siento bien tranquila y mi director también me controla, aquí trabajos en grupo

porque la verdad hay varios cursos, paralelos y todos los maestros del mismo curso vamos coordinando, qué materias, cómo podemos avanzar... al final, a fin de año, si nuestros alumnos han aprendido, han logrado alcanzar la meta que nos hemos propuesto, yo creo que estamos satisfechas y los controles también han funcionado.

ML: Claro y habiendo en esta zona tantas escuelas, puede haber competencia entre las escuelas, aunque uno no crea que es así ¿no? porque si yo veo que mi hijo no está aprendiendo lo saco, al final no están lejos las escuelas ¿no? hay varias escuelas fiscales, hay escuelas de convenio y hay escuelas privadas, hay dos escuelas privadas ¿no? entonces eso también es otro factor de control ¿qué dicen ustedes?

... /interviene un maestro que señala que los alumnos de las privadas se vinieron a las públicas/

ML: ¿Por qué cree que se vinieron, por la pensión solamente? ¿O tal vez porque funciona mejor la fiscal?

Ma5: No... nuestros mejores alumnos se los lleva el colegio Don Bosco o otros colegios particulares y ellos nos mandan a sus alumnos rechazados y a veces hasta nos obligan a aceptarlos, a mí me molesta mucho eso porque me ha pasado muchas veces... Me parece que es una falla en los colegios de convenio y en cualquier colegio porque si un alumno se aplaza en un colegio está obligado ese colegio a volverlo a recibir para tratarlo de recuperar y que ese alumno salga bien por el prestigio del colegio ¿no? Así que otro factor puede ser la crisis económica pero eso es muy poco ¿no? muy poco.

ML: Porque los padres sacrifican ¿no? para seguir mandándolos... "bueno, el colegio público está marchando bien".

Ma5: También la verdad que nosotros tenemos un prestigio.

ML: ... Prestigio, eso dota de los elementos ¿no? el prestigio que tiene su colegio ¿ustedes creen que su colegio tiene un buen prestigio? ¿cómo se mide ese prestigio?

Ma6: Se mide con los alumnos.

ML: Entonces hay control, porque si no, no hubiera buena calidad...

Lo que interesa señalar aquí sobre las entrevistas realizadas en escuelas fiscales es que el grupo de maestros y el liderazgo de los directores que pasaron por ellas dan forma a cierta cultura de trabajo con mayor o menor control. En las escuelas fiscales del turno de la mañana en La Paz, por ejemplo, parecería que este control se ejerce, pero no en la de Santa Cruz del mismo turno. Tal control depende de sus características profesionales más que de efectivos controles institucionales como ocurre en establecimientos privados.

C. Conclusiones

Los resultados de capítulos anteriores han sugerido que puede ser deseable introducir esquemas de incentivos que logren establecer un nexo más estrecho entre el desempeño y las remuneraciones de los maestros. Este capítulo ha explorado de una manera más directa si esta conclusión se justifica. En general, los resultados cuantitativos presentados sugieren que este sí es el caso, y los cualitativos han entregado algunos criterios adicionales.

Primero, los datos muestran que los maestros perciben mayores incentivos para mejorar su desempeño en aquellos establecimientos que están más expuestos al mercado, y en el que los directores tienen mayores facultades para establecer premios y castigos que estimulen el buen trabajo. Específicamente, existe esta percepción en cuanto a los establecimientos particulares, y entre los fiscales, en los de Fe y Alegría.

Estos resultados obviamente no constituyen una prueba definitiva sobre esta aseveración, ya que no es difícil pensar en una serie de posibles factores que los sesgarían. Este mismo capítulo cuantifica uno, al mostrar que tal como los niveles de desempeño parecen ser mayores en colegios particulares y los de Fe y Alegría, los niveles de motivación también lo son. Podría ser, por consiguiente, que el mejor desempeño refleje solamente la mayor vocación, y no así el efecto de un sistema de incentivos, o de un tipo de organización particular.

Por otra parte, los indicadores de desempeño que se calcularon a partir del SIMECAL, y que se controlan por las características observables de los alumnos, también sugieren que los establecimientos privados tendrían un mejor desempeño, aunque éste no es el caso con los de Fe y Alegría. Una conclusión cierta es que se requiere de mayor investigación del tema.

Capítulo VI

El Programa de Reforma Educativa (PRE) y la capacitación: algunos incentivos que van cambiando

Este trabajo ha presentado evidencia cualitativa que indica que los maestros que trabajan en más de una dependencia y turno, tienden a tener una posición económica más cómoda. Este capítulo presenta testimonios adicionales que sugieren que gracias a esta mejor situación, son además los que en general tienen los medios para desarrollarse profesionalmente. Adicionalmente, analiza cómo estos aspectos interactúan con cambios que ha introducido el Programa de Reforma Educativa (PRE), afectando la percepción de los maestros en cuanto a su situación económica, determinando parcialmente quiénes son candidatos a recibir el tipo de capacitación que se promueve actualmente, y qué recompensas reciben por esta capacitación.

Concretamente, el capítulo se divide en tres secciones que estudian: a) cómo los maestros perciben que las recompensas económicas que les da su profesión han cambiado con los años, b) cómo el PRE ha ido cambiando la forma en que sus recompensas económicas dependen de sus credenciales, y c) cómo estas credenciales no son igualmente accesibles a todos los maestros, particularmente a los que trabajan en un solo turno o dependencia y no tienen un apoyo económico externo.

Para explorar estos temas se recurre principalmente a entrevistas desarrolladas con directores, aunque también se incluyen algunas hechas con docentes. Para la discusión se divide a los directores entre los más antiguos, que tienen entre 47 y 57 años, y los más jóvenes que cuentan entre 27 y 37. Los primeros nos proporcionan información sobre el contexto anterior al PRE, y la experiencia de los jóvenes sirve para mostrar evidencia sobre la vinculación que se está dando entre conocimientos, credenciales y recompensas. La sección termina presentando los argumentos que tienen los docentes que no pueden acceder a un mayor conocimiento, como exige el PRE.

A. Las percepciones de los maestros en cuanto a sus recompensas económicas

En la percepción de los maestros, la vigencia del PRE ha puesto de manifiesto que las recompensas económicas de la mayoría de los docentes no alcanzan para promover el desarrollo profesional y, por tanto, mejorar el desempeño. Es decir, la mayoría de los maestros, principalmente aquellos que trabajan en un solo turno, no pueden afrontar los gastos de estudios que exige el PRE. Hacerlo implica tener la característica de trabajar en la escuela fiscal y en la privada simultáneamente, es decir, ser un maestro que circula por el sistema, o bien tener apoyo económico de la familia para poder actualizarse. Como se mostrará en esta sección, solamente algunos maestros acceden a los incentivos que ha propuesto el PRE y que les ha permitido mejorar sus ingresos. Para abordar la exposición, recurrimos a la información proporcionada por los directores entrevistados en La Paz y Santa Cruz.

De los cuatro directores antiguos consultados, enfocamos en dos de los entrevistados en La Paz. Se trata de un hombre y una mujer, ambos con 28 años de servicio en la escuela que actualmente dirigen, una privada y la otra de convenio. Alex y Beatriz[38] egresaron a mediados de los años sesenta y tienen más de 30 años en el magisterio. Ambos están casados con maestros, Alex con una maestra de secundaria e igual que él, de la especialidad de química y ciencias. Beatriz, con un profesor de secundaria de la especialidad de sociales. Alex trabajó 27 años en el colegio Ayacucho, uno de los más tradicionales entre los fiscales de la ciudad, del que se jubiló; pero continúa trabajando como director del establecimiento privado. Su colega Beatriz, profesora de primaria, sólo trabajó en su actual escuela y por la tarde se ocupó de su hogar y de la educación de sus dos hijas. A pesar de llevar ya 33 años en el magisterio no se ha jubilado aún, por lo que recibe sólo el sueldo de directora, mientras que su colega Alex recibe el sueldo de jubilado y el que le paga el colegio privado en el que es director. Alex y su esposa tienen cuatro hijos y Beatriz y su esposo dos hijas, todos profesionales o en proceso de profesionalización. Alex vive en Alto Obrajes, en una casa propia, pero a lo largo de sus años de trabajo Beatriz y su esposo sólo lograron reunir dinero para un anticrético en el que viven en la calle Tumusla.

Del anterior relato queremos destacar que en la totalidad de la información analizada es recurrente la diferenciación entre docentes que sólo trabajan en la dependencia fiscal del sistema y aquellos que incursionan en la dependencia privada. Como muestran los casos presentados, desde antes de la vigencia del PRE los varones lograban insertarse en las escuelas privadas, mientras que las maestras a menudo preferían trabajar en un solo turno (media jornada laboral). Las maestras cuyos casos examinamos, privilegiaron las labores del hogar y la educación de sus hijos. Lo que llama la atención es que los hijos de maestros no emulen a sus pro-

38 Los nombres de los profesores que se citan no son los auténticos.

genitores. Se trataría entonces de una profesión que no se reproduce en la familia, contrariamente a lo que se sugiere en otros estudios, como Talavera (1992).

En el siguiente fragmento el director Alex se refiere a la situación económica que le tocó vivir a lo largo de más de 30 años de trabajo docente, y las compensaciones que tiene la vida de los profesores:

A: Claro, mire, yo le digo, yo he trabajado con mi señora.
ML: ¿Ella es profesora también?
A: Es profesora, somos de la misma especialidad, nos conocimos nosotros en la Normal y bueno hemos trabajado, yo he trabajado así, como he podido, como le digo, no tengo una vivienda excelente...
ML: ¿Tiene vivienda propia?
A: Tengo una vivienda propia pero le falta muchísimo, no es una cosa grande, pero por lo menos sirve para cobijar a los hijos, porque he tratado de ser siempre en mi vida, he sido ordenado, siempre los dos, como los pajaritos hemos ido construyendo lo que hemos podido, podemos todavía sentirnos satisfechos de poder guarecernos cuando la lluvia cae, la hemos hecho con sacrificio. (Como si hablara consigo mismo) ¿Cómo es posible que me haya quedado 6 años en provincia ¿no? Entonces todo hemos trabajado los dos.
ML: ¿Su esposa también trabajaba con usted?, ¿en provincia?
A: No, ella se fue a trabajar en Cochabamba, después regresó y, bueno, nos casamos. Pero, como le digo, hemos trabajado así.
ML: ¿Y ella sigue trabajando?
A: No, ya no, ya también ha dejado, ella se queda en la casa, con los hijos, para verlos, atenderlos, porque yo todavía estoy acá y, bueno, ya tenemos dos nietitas ¿no? nos alegra eso.
ML: Claro.
A: Nos alegra, es una bendición de Dios.
ML: Así es, viven en la casa con ustedes, ¿o viven aparte?
A: No, una de nuestras hijas vive con nosotros, la otra vive aparte, entonces, bueno, pero de todas maneras...
ML: ¿Ella sigue viniendo?
A: Cuando el hogar está organizado eso no desaparece, siempre están los hijos, vienen.
ML: ¿Los nietos no viven en la casa?
A: No, viven conmigo, viven conmigo, por lo menos eso yo he pedido, que estén con nosotros, hasta que se pueda ¿no?
ML: Claro.
A: Sabe qué pasa, hay algo importante, en la casa del profesor, puede que haya sencillez, no vivimos nosotros en la opulencia pero... hay mucha alegría y un plato de comida se puede compartir entre todos.

De los cuatro hijos del profesor Alex, una es odontóloga, otra es comunicadora social egresada de la Universidad Católica, otra está por egresar de la carrera de turismo y el hijo menor estudia odontología. En el caso de Beatriz, una es auditora y la otra ingeniera industrial titulada con honores a los 23 años. Las dos estuvieron en primaria en la escuela fiscal en

la que la madre es actualmente directora. La mayor hizo la secundaria en fiscal, pero cuando su padre logró un puesto en el Instituto Americano, estudió en esta secundaria privada seguida por la hermana menor.

Otro hecho que llama la atención es que los profesores antiguos, a cuya trayectoria nos referimos, trabajaron 20 o más años en la misma escuela para lograr ser directores. Llegan a la dirección con una vasta experiencia de trabajo. En esta labor Alex tiene la ventaja de que el plantel con el que trabaja es "seleccionado", el 50 por ciento de las maestras hizo cursos de licenciatura, mientras que en el caso de la otra escuela sólo unas pocas los realizaron.

En el otro establecimiento, bajo la tutela del Arzobispado, las maestras entrevistadas sólo trabajan un turno. Además, las profesoras con las que trabaja Beatriz no reciben ningún incentivo económico, ni de los padres de familia ni del Arzobispado. Ganan el sueldo del Estado. Ese sueldo también lo ganan las maestras de la escuela privada que dirige Alex, que casi con seguridad trabajan por la tarde o la noche en alguna escuela fiscal, como ocurre con Ana María, entrevistada en esta escuela (a cuyo caso nos referimos en el capítulo III). Así aseguran su jubilación y otros beneficios que les ofrece la educación fiscal. Pero ¿qué dicen Alex y Beatriz sobre sus carreras ya casi concluidas?

ML: ... ¿Cómo ha hecho usted para salir adelante, digamos, para hacer su casa, para hacer su hogar...?

A: Claro, mire, le hablo más o menos del año 65-66-67, el poder adquisitivo del dinero todavía era real ¿no? y daba margen todavía para poder ahorrar, entonces esto lo hemos hecho con responsabilidad, eso nos ha servido para poder tener una previsión ¿no? Los años han ido pasando y la vida se ha hecho más difícil, pero hemos seguido en el mismo trayecto, ahora eso no quiere decir que nos hemos descuidado, yo me he comprado libros al crédito, hemos podido pagar porque en nuestra asignatura siempre había que reactualizarse para enseñar. Y esto es lo que el profesor nunca debe discriminar, lo que es un colegio particular y un colegio fiscal, hay que enseñar igual en esos dos colegios, entonces esto ha hecho de que, con la previsión sobre todo, sobre todo con la previsión. ... Dificultades las hemos tenido siempre pero también hay que tener ciertos renunciamientos ¿no? entonces con eso alcanza.

ML: Pero los profesores jóvenes, los que se inician ahora ¿usted cree que van a tener una casa después con los sueldos que se ganan?

A: No, yo creo que no, creo que no porque, mire, primero el profesor ahora tiene que abrazar la profesión docente porque le guste, por apostolado, pero muy pocas veces ocurre ahora, yo pienso que el profesor ahora... Será pues que con la Reforma Educativa se dará incentivos, por ejemplo, el profesor va a llegar a ser licenciado, seguramente va a tener un sueldo más reconocido, que pueda tal vez alcanzarle ¿no? para...

ML: Vivir bien.

A: Para vivir dignamente sobre todo, pero, mire, por ejemplo, usted y yo no vamos a negar que vivimos una situación económica difícil, muy difícil ¿no? entonces los profesores que no lleguen a esa situación (a la licenciatura) tendrán que hacer un quijotismo educativo ¿no?

La directora Beatriz coincide con su colega cuando dice que ahora es más difícil lograr que los maestros vayan a trabajar a su escuela, ubicada en una zona periférica. Las profesoras jóvenes tienen mayores exigencias y tal vez por sus bajos sueldos se fijan en la distancia que hay entre la escuela y su casa para evitar pagar transporte o prefieren, dice, dedicarse a otra actividad que no sea la docencia:

B: Todos los maestros queremos actualizarnos, pero a veces no se puede por el motivo económico ¿no es cierto? el sueldo no alcanza y en la tarde, por ejemplo, buscan otra entrada económica ¿no? y ya no tienen tiempo y no siempre les resulta la otra actividad ¿no? Pero no se puede vivir como profesora.
ML: ¿Y usted cómo ha hecho para vivir con ese sueldo?
B: Yo, con la bendición de Dios, mi esposo también es profesor, somos profesores, él trabaja en colegio particular ¿no? él trabaja y yo solamente en el fiscal, será la bendición de Dios mi sueldo alcanza, sí.
ML: ¿Cuántos hijos tiene?
B: Yo tengo dos hijos.
ML: ¿Ya son profesionales?
B: Si, la mayor ya; sí, las dos ya son.
ML: Y ha logrado sacarlas profesionales con el sueldo de maestro.
B: Con la ayuda del Señor. Claro, la hija mayor también desde muy joven ha tenido que trabajar, sacó también su título de secretaria, ayudó también para sus estudios, ella es ahora licenciada en auditoría.
ML: ¿Y la otra?
B: La otrita ya es ingeniera industrial.
ML: ¿Trabaja?
B: Bueno, ella daba clases de matemáticas, física, sólo así ¿no?
ML: Pero usted tiene su casita propia también /dice que no/ ¿no tiene casita propia? ¿no ha podido hacer una?
B: No, porque más hemos gastado en la educación de las hijas ¿no? Hemos invertido en eso.
ML: ¿Cuántos años que trabaja como docente?
B: 33 años.
ML: ¿Y su esposo también? /dice que sí/ ¿son de la misma especialidad?
B: Bueno, él es de ciencias sociales.
ML: De secundaria, y usted es de primaria.
B: Él trabaja en colegio particular, en el Instituto Americano.
ML: Mire usted, trabajando tantos años, los dos juntos, teniendo dos hijos, siendo profesionales no ha podido hacerse casa /dice que no/ entonces cómo será la situación de los profesores jóvenes realmente, eso es lo que queremos saber ¿no? ¿qué están haciendo para permanecer en la docencia? Por ejemplo, usted opta por venir tan lejos, por los niños, por la vocación, por lo que le gusta /la maestra dice que sí/ ¿será que a todos los profesores jóvenes les gusta también y van a poder hacer lo que usted ha hecho y su esposo?
B: Bueno, viendo los años que han pasado, antes no había tantas exigencias, necesidades había, pero mucha exigencia no, de parte de los hijos, por ejemplo... Mis hijas se acomodaban a la economía que nosotros teníamos, pero ahora todo ya está muy cambiado ¿no? Los maestros jóvenes ya no van a trabajar por vocación ¿no? porque yo con la experiencia que tengo de trabajo veo ¿no? a veces me faltan profesoras y tengo que ir a buscar.

ML: ¿Dónde busca?
B: En la distrital, en el Arzobispado, hay maestros que primero preguntan dónde es, si es lejos, si es cerca ¿no?
ML: Claro, para no gastar en pasajes.
B: Claro, tienen razón en preguntar eso porque el transporte también cuesta ¿no? ... Hay maestras jóvenes que tienen vocación.
ML: ¿Usted encuentra aquí esas maestras?
B: Aquí tengo.
ML: ¿Maestras jóvenes?
B: Jóvenes jóvenes no, ya tienen años de experiencia, las jóvenes quieren trabajar cerca de su casa, bueno las colegas que aquí trabajan vienen también casi desde la plaza Villarroel, Villa Fátima, también hay otras que viven en la Buenos Aires, en Obrajes también hay y yo creo que vienen por vocación.
ML: Claro, pero son mayores.
B: Ya son mayores.

Beatriz trabajó siete años en las escuelas de COMIBOL mientras que Alex pasó seis años en el campo, en provincias; sus opiniones se apoyan en su propia experiencia y en los cambios que ven ahora en sus carreras y en sus colegas, principalmente en los jóvenes. Alex continúa trabajando a pesar de haberse jubilado y Beatriz dice que no se jubila aún por no dejar la escuela y por el cariño que tiene a los niños. Pero ninguno de sus hijos siguen sus pasos.

Los docentes que se iniciaron hace treinta años señalan que entonces tampoco era fácil ser maestro; implicaba ciertos sacrificios y renunciamientos. Pero los entrevistados también reconocen que ahora es más difícil serlo porque las exigencias son mayores. No aconsejar a los hijos que sean docentes es otra forma en la que se expresan tales dificultades, que Alex y Beatriz afirman haber asumido como parte de su vocación, de aquel gusto que tienen por el trabajo con niños y jóvenes. Hay que destacar también que la diferenciación que se nota en el tiempo que dedican al trabajo los entrevistados se ha mantenido: hay una mayoría femenina que sólo trabaja un turno y pocas maestras han accedido a un mayor conocimiento.

B. Las recompensas económicas se están ligando a conocimientos/credenciales

En esta sección la exposición se centra en los directores jóvenes que trabajan en las escuelas estudiadas. Se muestra que estos directores no estarían en sus actuales puestos si no fuera por la vigencia del PRE, que en los hechos ha cambiado algunos de los incentivos de la carrera. Tal vigencia parece estar "seleccionando" a un tipo de maestro que se caracteriza por el esfuerzo de superación profesional, por tratar de comprender el proceso de cambio que vive la educación e impulsar su desarrollo profesional junto con éste.

En contraste con los casos de Alex y Beatriz, los directores entrevistados, cuyas edades oscilan entre los 27 y 37 años, llegaron al cargo

por examen de competencia y lograron acceder a un salario que no tienen sus colegas de la misma categoría en función de docencia. Así, a la tercera categoría, en la que probablemente está la profesora Corina, le corresponde un sueldo de 788 Bs., que era el monto aproximado que recibía antes de acceder al cargo de directora. Se trata de maestros que han cursado licenciaturas en universidades privadas o públicas y que han logrado pagar los costos de las mismas trabajando en doble turno, como es el caso de tres de los entrevistados, o realizando otra actividad que les permite cubrir los gastos de los estudios exigidos por el PRE, como ocurre con el director Reynaldo.

En el siguiente fragmento de entrevista con la directora Corina se muestra que antes de ser directora trabajaba en un establecimiento privado por la mañana, en el que continúa, y en un público de convenio por la tarde, que fue dejado cuando se hizo cargo de la dirección de la escuela fiscal, ubicada cerca de su casa.

ML: ¿Dónde ha hecho la licenciatura?
C: En la universidad Santo Tomás.
ML: ¿Cuánto pagaba?
C: 56 dólares mensuales.
ML: ¿Cuánto tiempo?
C: Dos años.
ML: ¿Y ya ha hecho la tesis?
C: Sí.
ML: ¿Sí? (tono de sorpresa)
C: Mi especialidad es diseño curricular y educación especial.
ML: Qué lindo, está muy bien preparada.
C: Ajá.
ML: ¿Y en la mañana dónde trabaja ahora?
C: En el Colegio (...)
ML: ¿Dónde es el (...)?
C: Estamos por el cementerio...
ML: ¿Dónde vive usted?
C: Vivo acá.
ML: Tiene que irse tan lejos.
C: Antes era acá, pues, en el barrio, por la cancha.
ML: Ah y usted vive por acá /dice que sí/ le convenía, ahora se ha ido lejos /dice que sí/ o sea que se va a trasladar de colegio pronto.
C: No creo, porque estoy bien allá.
ML: ¿Cuántos años?
C: Son ocho años que estoy allá.
ML: ¿Y es privado?
C: Sí.
ML: ¿Y le pagan más que aquí?
C: Es casi paralelo, un poquito más con el cargo que tengo, es un poco más mi sueldo ahora acá.
ML: ¿Y su sueldo ha subido porque es licenciada?

C: Sí, pues, necesariamente porque...
ML: ¿Ha subido?
C: Claro, porque, o sea, me programan ¿no? sólo la designación, por ejemplo, en la convocatoria solicitaban a gente que estaba haciendo cursos de licenciatura.
ML: ¿La convocatoria para el examen?
C: Sí.
ML: ¿Ahora cuánto gana un director licenciado como usted?
C: 1.800, claro que no es mucho ¿no?
ML: ¿Y un director no licenciado?
C: 1.500 supongo que es.

Como continúa explicando Corina, su licenciatura le ha permitido acceder a los exámenes de competencia para dirección y mejorar sustancialmente sus ingresos en el establecimiento fiscal. Ella espera mejorarlos aun más con la experiencia que ganará como directora. Igualmente, Reynaldo señala que gracias a su licenciatura, cursada en la UMSA, accedió al cargo, y aunque él aún prepara la tesis, hace planes, igual que Corina y Gregorio, para ubicarse en mejores puestos de dirección y así mejorar sus ingresos. Los otros profesores entrevistados, ahora en cargos de dirección, también trabajaron en doble turno y lograron adquirir el conocimiento que el PRE les exige para acceder a los mismos a una edad en que antes no era posible.

El director Gregorio es un caso muy particular ya que se inició como interino a los 16 años en Tapacarí, área rural de Cochabamba, y luego migró a Santa Cruz, donde logró un puesto como profesor interino en Porongo, muy cerca de la ciudad, en cuya Normal se profesionalizó. Cuenta que después de haber logrado su título como profesor de secundaria en la especialidad de matemática, entró a la universidad a estudiar ingeniería de sistemas. Dijo que actualmente trabaja en un colegio privado por la mañana, es soltero y tiene 27 años.

El caso del director Reynaldo nos muestra que llegar a culminar los estudios de licenciatura siendo profesor y jefe de una familia numerosa no es muy fácil, pero al parecer es una de las pocas formas de mejorar los ingresos estando en la carrera docente, como también señalan los maestros entrevistados colectivamente en Santa Cruz e individualmente en La Paz.

Igual que los otros directores jóvenes de este estudio, Reynaldo continuó trabajando mientras hizo los cursos de licenciatura. Junto con otros cinco colegas de su escuela, se presentó a los exámenes de ascenso para directores convocados por el PRE en 1998. Aprobó y fue apoyado por sus colegas para acceder al cargo de director. En el fragmento de entrevista que citamos se manifiesta sobre las perspectivas de su carrera; casi al final dice que fue con el apoyo de sus padres que logró financiar sus estudios y que no son muchos los colegas que pueden hacerlo.

ML: ... ¿Cómo ha sentido Ud. profesor, siendo de esta escuela, ascender a director? ¿Qué problemas le ha implicado su nuevo puesto de director en la relación con los maestros?

Dir: Bueno, para mí ha sido un desafío. Yo veía desde abajo la administración, pero, llegando acá, al puesto, realmente había sido un trabajo muy sacrificado. Prácticamente el director tiene que trabajar de lunes a domingo, todos los problemas tiene que llevarlos a la casa y en la casa tratar de buscar las soluciones, no puede faltar ni un solo día, siempre tiene que estar primero ¿verdad? tiene que ser el último en salir y la remuneración económica no es tan buena como para el trabajo.

ML: Eso le quería decir, en relación a lo que usted hacía antes como profesor de física y el trabajo que hace como director, ¿cuál es la diferencia económica?

Dir: Es mucho más cómodo trabajar de profesor que de director, no compensa la situación económica.

ML: ¿Y qué va a hacer?, ¿va a seguir como director?

Dir: Bueno, para mí es un desafío, yo he estudiado en la Universidad Mayor de San Andrés, he egresado de allá, entonces para mí ha sido, digamos, poner en práctica la teoría.

ML: ¿Estaba en el plan magisterio? ¿o en plan regular?

Dir: En el plan magisterio.

ML: ¿De la UMSA?

Dir: Sí.

ML: De los pocos que han egresado.

Dir. Bueno, hay una buena cantidad de egresados, solamente que no hay titulados.

ML: ¿Usted se ha titulado?

Dir: Todavía no, no hay ni un solo titulado hasta el momento.

ML: ¿Y piensa titularse?

Dir: Obviamente, estoy preparando mi tesis.

ML: ¿Sobre qué está haciendo?

Dir: Sobre el tema de las juntas escolares...

ML: ¿Cuánto gana un director ahora? ¿usted cuánto gana?

Dir: 1.600.

ML: ¿Y cuánto ganaba antes como profesor de física?

Dir: Antes ganaba 1.100, más o menos

ML: ¿Y trabajaba en otro lugar más?

Dir: No, solamente acá.

ML ¿Y nunca trabajaba en dos colegios?

Dir: No, a nivel particular sí.

ML: ¿Y ahora?

Dir: Ahora mi tiempo está más dedicado a la dirección.

ML: ¿Y en la tarde qué hace?

Dir: En la tarde normalmente voy a la universidad a preparar los trámites, antes iba a clases.

ML: Ahora está preparando sus trámites y ¿qué va a hacer después de que se licencie?, ¿piensa dejar la dirección?

Dir: Sí, pienso dedicarme a un trabajo particular porque la situación económica también es la que obliga ¿no?

ML: ¿Y usted cuando estudió, cuando abrazó la carrera docente, tenía otra perspectiva para estudiar o siempre quiso ser docente?

Dir: Bueno, la decisión que tomé para ser docente ha sido casual, por influencia de un profesor, obviamente le quedo muy agradecido (a la docencia) porque veo a otros compañeros que han egresado de otras carreras, de ingeniería, etcétera, no les ha ido bien.

ML: ¿Por qué?

Dir: Porque no hay fuentes de trabajo, no hay cómo poderse acomodar libremente en un trabajo, no hay esa posibilidad, hay mucha competencia al respecto. Obviamente la carrera docente me ha traído muchas satisfacciones, en cuanto me he coronado en una situación profesional, es satisfactoria.

ML: Pero usted dice que va a dejarla cuando salga licenciado, se va a dedicar a actividades particulares porque ya se va a jubilar ¿o por qué?

Dir: No, no, no, al campo educativo, me gusta el campo educativo, por eso me he dedicado a estudiar y profundizar mis conocimientos, obviamente en otra situación del aula.

ML: ¿En qué puede ser?, ¿cuáles serían sus perspectivas?

Dir: Hacer proyectos.

ML: ¿Proyectos escolares?

Dir: Educativos, sí, trabajar en ONGs, etcétera, donde se puede trabajar mucho mejor.

ML: ... Está buscando esas posibilidades, ¿ya tiene alguna posibilidad?

Dir: No, por el momento no, pero mi perspectiva es ésa.

ML: Su perspectiva es ésa ¿y ésa será perspectiva de muchos colegas suyos, dejar las aulas, una vez que se licencien?

Dir: Así es, creo que la generalidad es la que quiere dejar las aulas... Conozco el trabajo esforzado de los docentes y acá mismo vemos que los padres de familia no reconocen (el trabajo de los maestros). Por ejemplo, este es un establecimiento que no ha acatado los paros, sin embargo, los padres de familia de la junta escolar manifiestan que no se ha dado esta situación. Por el contrario, los profesores decidieron no perjudicar a los niños, no ha sido gracias a los padres de familia, ahí vemos que no hay reconocimiento de parte de los padres de familia, menos de la sociedad, porque si hubiese reconocimiento el profesor estuviese económicamente en un buen lugar, el reconocimiento moral también estuviera en un buen lugar en la sociedad y eso no hay, entonces prácticamente el profesor está un poco decepcionado de la sociedad, no reconoce. Los profesores que están haciendo estudios superiores no es para quedarse en aula, sino para estar en nivel de dirección.

ML: Entonces usted que es nuevo en dirección, no está contento porque ve por su experiencia que no compensa el trabajo que usted hace, entonces también se va a ir de dirección.

Dir: Así es, como le digo, no hay un reconocimiento económico, hay posibilidades en otros lugares, también de dirección, porque esto es sólo un nivel de dirección, porque hay niveles de dirección superiores donde sí reconocen (el trabajo del maestro).

ML: ¿Y su esposa qué hace?

Dir: Bueno, mi esposa es particular.

ML: ¿No trabaja?

Dir: No trabaja.

ML: Usted solamente mantiene su casa /dice que así es/ entonces tiene exigencias, tiene necesidades y eso lo lleva a tomar las decisiones.

Dir: A buscar niveles superiores, mayor nivel económico porque podría quedarme con la dirección si hubiese un buen reconocimiento económico.

ML: ... Sin embargo, a sus compañeros de colegio no les ha ido muy bien en otras profesiones, no tienen trabajo, en cambio usted aquí va a tener una jubilación, seguramente que no va a dejar definitivamente el magisterio... hasta que se jubile ¿cuántos años de servicio tiene?

Dir: Tengo ya 14 años de servicio.
ML: ... ¿De qué Normal ha salido?
Dir: De la Escuela Normal Simón Bolívar.
ML: ¿Es usted paceño?
Dir: Así es.
ML: 14 años de servicio y en esta escuela 12 años, o sea que esta es su escuela.
Dir: Prácticamente.
ML: ¿Y dónde ha hecho provincia?
Dir: Bueno, en tres lugares, en Huarina, Achacachi y Viacha...
ML: ¿Cómo ve usted el futuro de la docencia?, ¿qué va a pasar con las escuelas fiscales si no hay incentivos para los maestros?
Dir: Los maestros obviamente no van a dejar su profesión.
ML: ¿Por qué no van a dejar su profesión?
Dir: Porque yo creo que desde la Normal es como un estímulo esto de la docencia para su vida, porque no saben hacer otra cosa que la docencia, si es que se dedican a otra situación es por la necesidad económica, pero no es su profesión principal, su actividad principal es ser maestro ¿ya? Ahora, hay excepciones, hay maestros que han conseguido mejores ingresos con otra actividad y prácticamente han abandonado el magisterio, pero la gran mayoría su principal actividad es el magisterio, además que hay que decirlo sinceramente, lo que les liga al magisterio son los beneficios sociales que tienen, por ejemplo la caja y otros ¿no?
ML: O sea que es una carrera con incentivos, entonces, que le agarra a uno de por vida.
Dir: Prácticamente así es, es un incentivo. Por ejemplo, a quién no le gustaría tener una caja donde le atiendan en cualquier situación de emergencia, lo que otras personas no afiliadas no lo tienen, entonces es un incentivo eso para no dejar el magisterio pero no es un incentivo para poder superarse a nivel profesional.
ML: No permite, ¿ por qué no permite?
Dir: Obviamente la economía no permite.
ML: Pero en su caso sí ha permitido.
Dir: Yo creo que no somos muchos los que estamos estudiando a nivel de la universidad, yo creo que los que tenemos alguna situación económica (estable) nos hemos permitido. Por ejemplo, en mi caso, con 5 hijos, si no hubiese sido el apoyo de mis padres que me han podido facilitar la administración de mis bienes no hubiese podido estudiar ¿no? he aprovechado esa oportunidad que me ha brindado la vida de tener una situación económica con la que he podido financiar mis estudios, es por eso que he aprovechado, pero no todos la tienen así.
ML: ¿Y a usted le gusta la docencia?
Dir: Me encanta, por eso me estoy dedicando al área educativa.
ML: Sí, parece que le gusta, muchas gracias.

Una hipótesis que se perfila de los casos analizados sugiere que la vigencia del PRE está seleccionando a un tipo de maestro que ha adquirido ciertos conocimientos que no son accesibles a todos porque implican un costo que los maestros no pueden afrontar. Tal vez por esta razón, como veremos más adelante, los maestros entrevistados colectivamente reclaman un mejor salario para poder capacitarse ya que los que actualmente perciben no les posibilita hacerlo.

Son estos nuevos conocimientos los que les permiten ascender de categoría o llegar a puestos de dirección, como hemos mostrado líneas arriba; antes se accedía a ellos después de muchos más años de servicio. Esta posibilidad, sin embargo, es un incentivo aprovechable sólo por maestros con ciertas actitudes y ciertas condiciones económicas, que no es el caso de la mayoría.

C. Las recompensas no son accesibles a todos los maestros

Entre los maestros entrevistados en las escuelas, son muy pocos los que han cursado la licenciatura que pide el PRE. Así, el análisis de la información registrada en La Paz permite establecer que de las 18 entrevistas individuales a profesores, sólo cuatro cursaron, uno abandonó los estudios por falta de recursos económicos, y 13 no cursaron. En Santa Cruz, entre los entrevistados colectivamente, una persona manifestó estar cursándola, y otra dijo que la abandonó. Entre las entrevistadas individualmente allí, ninguna de las cuatro señaló estar cursándola, a pesar de trabajar en doble turno. Entre ellas, una maestra que trabaja en una escuela de convenio, y que gana el salario al mérito, manifestó tener planes de cursarla, debido a las exigencias de su establecimiento en el que "ya todas la están haciendo".

A continuación, exploraremos cómo hicieron las cuatro maestras de La Paz para cursar la licenciatura. Dos de ellas, Ximena y Nélida, se desempeñan en la escuela fiscal en la que Reynaldo es director; aprobaron el mismo examen que él y pudieron incrementar significativamente su sueldo. Los otros dos casos fueron registrados en la escuela privada y en la de convenio.

Ximena egresó de la Normal Simón Bolivar de La Paz en 1988, tiene 35 años de edad, está en la tercera categoría y percibe un sueldo "por sobre los mil", con el que pudo financiar su licenciatura. Su esposo, profesor de matemáticas en la misma escuela, también hizo la licenciatura, ayudados. Todo ello, dice Ximena, gracias a los padres de ella, quienes cuidaban a sus dos hijas pequeñas mientras ellos estudiaban en la Universidad Católica, como se muestra a continuación:

ML: ... ¿Salió el 88 de la Normal? /la maestra dice que es así/ ¿y cuantos años que trabaja en esta escuela?

X: Ya van 8 años.

ML: ¿O sea que esta es la escuela con la que entró a la ciudad? (después de hacer los años de provincia, los maestros aspiran a trabajar en la ciudad)

X: No, no, la primera escuela fue la (...), aquí cerca también.

ML: Usted vive por aquí cerca ¿verdad? /dice que sí/ ¿y en la tarde no trabaja? /dice que no/ Solamente trabaja en la mañana ¿y por qué no trabaja en la tarde?

X: Precisamente por cuidar a las chicas ¿no?

ML: ¿A sus guaguas? /dice que sí/ ¿Cuántos años tienen sus chicas?

X: Una tiene 12 y la otra 8.

ML: Entonces para usted ser docente ¿tiene esa ventaja que uno puede trabajar solamente medio tiempo? /dice que sí/ ¿y cuánto gana usted?

X: Bueno, yo estoy con el salario al mérito, he dado el examen y estoy sobre los mil.

ML: Está bien eso... usted ha llegado rápidamente a tener un buen sueldo /la maestra sonríe y dice que sí/ ¿qué le parece?

X: Realmente excelente, mire, yo estoy preparando mi licenciatura también, estoy en la Católica y el querer mejorar, sobre todo la educación, para mi formidable y qué mejor si el gobierno nos da un incentivo a esas personas que sí queremos mejorar...

ML: ¿Sus hijitas a qué escuela van?

X: Una de ellas está aquí en el colegio Copacabana.

ML: ¿Copacabana?

X: Copacabana, particular, y una está conmigo en el paralelo.

ML: ¿Cuarto B? /la maestra dice que era así/ ¿Y por qué la otra está en el particular?

X: Porque solamente nos alcanza para una ¿no?

ML: ¿Es la más chiquita?

X: No, la mayor.

ML: ¿Su esposo qué hace?

X: Es también profesor.

ML: ¿Dónde trabaja él?

X: Aquí también, es profesor de medio, de matemáticas.

ML: Los dos trabajan en la misma escuela, ¿es casualidad o buscado?

X: No, es casualidad, o sea, como yo he empezado primero aquí y necesitaban profesor de matemáticas, entonces él ha presentado y le han aceptado.

ML: ¿Él también está con salario al mérito? /dice que no, no puede/

X: Es de medio; sí puede hacer acúmulos me parece, está con 104 horas.

ML: ¿Gana más que usted o usted más que él?

X: Yo gano más que él, pero él tiene otra actividad en la tarde.

ML: ¿Qué hace en la tarde?

X: El trabaja de radio taxi...

ML: El radio taxi ¿es de él?

X: Es de nosotros.

ML: ¿Con eso se ayudan?

X: Con eso, porque si no fuera eso, realmente sería grave.

ML: Aunque tienen dos hijitos nada más ¿y usted en la tarde va a la (Universidad) Católica?, ¿o ya no va?

X: No, ya no, estamos preparando la tesis, estamos yendo los días sábados con la tutora y...

ML: ¿En la Católica? /dice que sí/ ¿Y ha tenido que pagar ahí?

X: Por supuesto. Eso, por ejemplo, uy, hemos pasado las de San Quintín, dos años con mi esposo hemos entrado también los dos y hemos hecho el sacrificio, porque también mi papá es el que nos ha incentivado: "vayan, todavía aprovechen que estamos jóvenes nosotros para ayudarles con las chicas". Y la verdad es que necesitan control las niñas en las tareas ¿no? Entonces eso nos ha ayudado porque el papá y la mamá se quedaban a ver a las niñas, y nosotros hemos aprovechado eso.

ML: ¿Los dos?

X: Los dos, ahora estamos preparando la tesis y ojalá que nos den un incentivo por eso ¿no?

En la entrevista anterior se destacan los esfuerzos que hace otra pareja de maestros para desarrollarse profesionalmente y para educar a sus hijas. El análisis muestra que no es el único caso de parejas de maestros que despliegan estrategias para permanecer ligados a sus carreras. Igual que las parejas de maestros antiguos que citamos antes, Ximena sólo trabaja un turno. Su esposo complementa sus ingresos trabajando como taxista en el tiempo que le dejan libres sus actividades docentes.

Ahora veamos el caso de otra maestra joven. Nélida de 29 años y soltera, quien aprobó el examen a dirección de 1998 gracias a su experiencia ganada en los tres años que hizo en provincia. Pero a diferencia de Ximena, las autoridades le dieron la posibilidad de trabajar en "doble jornada" en lugar de un salario al mérito, tal vez porque entonces estaba iniciando su cuarto año de experiencia. La doble jornada es otro incentivo que actúa en el contexto del PRE. Como se observó anteriormente, los profesores prefieren trabajar en dos escuelas de distinta dependencia a fin de percibir un sueldo completo en cada una. La doble jornada significa ganar el mismo sueldo en dos establecimientos fiscales, que es lo que ocurre con Nélida, quien obtiene un sueldo aproximado al de Ximena pero trabajando el día completo.

La entrevista grabada, cuyos fragmentos presentamos a continuación, ocurre en su aula, a la que llegamos de casualidad, buscando a otra profesora que también había aprobado el examen en 1998. Nos sorprendió ver a una maestra joven frente a un grupo numeroso de niños pequeños. Después de expresar la sorpresa, sostuvimos la siguiente conversación:

ML: ... ¿Dónde ha estudiado usted?

Ma: En la Simón Bolívar.

ML: ¿Cuántos años de servicio tiene? /dice que 6 años/ ¿Y dónde ha trabajado antes?

Ma: Primero en provincia tres años y trabajo todavía en la escuela Alfredo Vargas.

ML: ¿Y es privada ésa?

Ma: No, es fiscal, o sea trabajo con doble jornada.

ML: ¿Cómo ha conseguido la doble jornada?

Ma: Porque aprobé mi examen a dirección, entonces como no obtuve, no había escuelas vacantes, por eso es que me dieron ¿no? (no obtuvo una dirección)

ML: ¿Cómo es que aprobó el examen a dirección siendo tan joven?

Ma: /Sonríe/ Es que en provincia ¿no? o sea la experiencia que tuve en provincia más que todo.

ML: ¿Usted es Nélida?

Ma: Sí /una niña interrumpe la conversación/

ML: ¿Le ha respondido? /me refiero a la niña, la maestra dice que sí riendo/ ¿Entonces aprobó usted para dirección y le dieron doble jornada?

Ma: Sí, por eso es que me dieron doble jornada.

ML: Ahora en doble jornada ¿cuánto saca de sueldo?

Ma: La verdad que tuve una decepción ¿no? en el mes de febrero ya no nos cancelaron, o sea que nos cancelaron en este establecimiento... y de mi principal no me salió.

ML: ¿Pero en marzo?
Ma: Ahora sí /otra niña interrumpe, buscan papel higiénico/
ML: ¿Y cuánto ha salido en marzo?
Ma: Bueno son 1.200 /otra niña busca la atención de la maestra/
ML: ¿En total?
Ma: Sí, /las niñas otra vez interrumpen/
... /corte en la grabación/
ML: Es un incentivo ¿no? la doble jornada
Ma: Sí, es un incentivo; qué maestra no quisiera trabajar con la doble jornada más que todo por el sueldo. Con una jornada solamente ganamos 600 bolivianos y no nos alcanza, solamente para el pasaje. Y para otras cosas ya no podemos ¿no? /se escucha el murmullo de niños/ Al menos si estamos estudiando es un poco difícil.
ML: ¿Qué está estudiando?
Ma: Ciencias de la Educación.
ML: ¿Dónde?
Ma: En la Santo Tomás de Aquino.
ML: ¿Es soltera? /dice que sí/ ¿cuántos años tiene?
Ma: ¿Yo? Tengo 29 años.
ML: Qué lindo, qué bien ¿y cuántos años que está en esta escuela?
Ma: Aquí estoy trabajando dos años, el 98, el 99 y este año.
ML: ¿Y va a seguir acá usted?
Ma: Me gustaría seguir, estoy empezando con la Reforma, estamos en primero básico, entonces me gustaría continuar por lo menos hasta el primer ciclo.
ML: Y para mantener su doble jornada ¿tiene que volverse a presentar a algún examen?
Ma: Yo creo que sí, vamos a tener que presentarnos al año, seguramente van a convocar para las direcciones, son por tres años y yo pienso presentarme.
ML: Pero ya han convocado, creo.
Ma: No, todavía no, al año van a convocar, yo creo que por febrero van a convocar.
ML: ¿Sí?
Ma: Sí, creo que por febrero.
ML: ¿Usted va a volver a presentarse? /dice que sí/ ¿usted cree que los estudios de licenciatura que hace le han servido para...?
Ma: Estoy empezando recién y yo creo que sí, me está sirviendo de mucho ¿no?
ML: O sea que está empezando. ¿Y cuando dio el examen no tenía cursos todavía?
Ma: No, no todavía, pero la experiencia que tuve en provincia, siempre nos dejaban como directora encargada, etcétera, y todo eso me ayudó bastante y además el leer también algunos libros, todo eso.
ML: ¿Usted siempre quiso ser maestra o por casualidad es maestra?
Ma: O sea, siempre quise ser maestra, aunque el sueldo es poco siempre quise ser maestra, es bonito ¿no? o sea /duda/ realmente de aquí a dos años voy a ver el, la satisfacción, todo y es lindo a fin de año que ellos lean, ya escriban y con esto de la Reforma sean más activos, así, todo eso...

El salario al mérito, un incentivo que ha tenido vigencia desde 1998, le permitió a la profesora Ximena y a su esposo cursar la licenciatura en una universidad privada. Asimismo, la doble jornada de que goza la profesora Nélida le permite hacer la licenciatura también en una universidad pri-

vada. Igual que en los casos de los directores jóvenes, aquí también vemos que los maestros que optan por hacer la licenciatura pasan por dificultades, pero al parecer tienen la voluntad y la motivación para vencerlas. No hemos observado clases detenidamente, pero, por lo que dicen los distintos entrevistados, se trata de maestros que tienen un fuerte compromiso con sus carreras y aprovechan las oportunidades que brinda el contexto del PRE para su desarrollo profesional.

Adicionalmente, en este estudio hemos identificado una mayoría de maestras que sólo trabaja una jornada y en la escuela fiscal. Es el tipo de maestra que se queja del bajo sueldo y que dice que está en la docencia por vocación, no pueden cursar la licenciatura porque tienen los hijos pequeños y dependen del sueldo del esposo. Entre los casos estudiados, el de Julieta es excepcional ya que sólo trabaja un turno y hace la licenciatura, aunque esto es parcialmente gracias al apoyo de su familia. Su escuela está bajo el control del Arzobispado de La Paz.

El esposo de Julieta es militar y, como otras esposas de militares, se inició en la docencia como profesora interina. Informa que se profesionalizó en Cochabamba, es decir que fue allí a hacer cursos para dejar de ser interina y luego entró a la universidad para obtener el título que ahora exige el PRE a los maestros: la licenciatura. Comparte con los anteriores casos un espíritu de superación, como muestra el fragmento que citamos a continuación.

Encontramos a la profesora entrevistada en la puerta de la dirección. Como a veces es difícil entrevistar a profesores, aprovecho su disposición y le pregunto por la escuela. Inmediatamente dice que no le gusta la dependencia que tiene la directora de la superiora, que es una religiosa.

ML: ... ¿Qué le gusta de la escuela?

J: Bueno, los cursos son amplios, la infraestructura es buena, cosa de que en otros colegios no hay ¿no? entonces uno puede trabajar con comodidad, porque realmente yo he trabajado en una escuela donde tenía que pasar por encima de los bancos para llegar atrás, pero eso es lo que no tenemos. Hay algunos cursos, bueno en mi curso, ya tenemos los bancos personales donde uno ya puede trabajar en equipo, puede trabajar con tantas actividades que uno realiza en el curso.

ML: ¿Qué curso enseña?

J: Segundo.

ML: ¿Cuántos años que está aquí? /dice que seis/ ¿De qué Normal egresó?

J: De la Normal Católica de Cochabamba.

ML: ¿Y en qué escuela trabaja por la tarde?

J: Yo no trabajo en la tarde.

ML: ¿Qué hace en la tarde?

J: Estoy haciendo mi tesis, entonces, ahora he dejado, bueno...

ML: ¿Tiene hijos?

J: Una hijita.

ML: ¿Y su esposo es profesor también?

J: No, es oficial de la Naval.

ML: ¿Entonces no necesita...?
J: Usted sabe que día a día la situación se vuelve más difícil ¿no? entonces uno tiene que buscar el bienestar del hogar, pero, si yo no trabajo no es porque mi hijita es pequeña, es porque estoy haciendo mi tesis y necesito tiempo para eso.
ML: ¿Dónde hace la tesis?
J: He egresado ya de la Universidad Católica, he dejado la tesis porque mi hija era muy pequeña, mi embarazo ha sido muy complicado, entonces he empezado a retomar ya desde el año pasado.
ML: ¿La docencia ha sido su primera opción para estudiar? ¿O tenía otras opciones?
J: Si, yo he trabajado dos años como interina aquí en La Paz, se me presentó la oportunidad de irme a la Universidad Católica de Cochabamba, estuve los cuatro años y después yo me vine aquí a La Paz y empecé la licenciatura.
ML: ¿Y esos dos años que hizo le han reconocido? /dice que sí/ por eso tiene seis años de trabajo.
J: No, no, no, yo ya tengo más.
ML: ¿Cuántos tiene?
J: Son ocho años de trabajo.
ML: Aparte de los seis años que trabaja en esta escuela, ¿dónde trabajó? /se escuchan voces de otras maestras/
J: En la escuela (...)
ML: ¿Entonces vivía por allí?
J: No, iba desde aquí hasta Kupini.
ML: Vive en el barrio Petrolero ¿verdad?
J: Sí, iba hasta Kupini, claro que tenía que tomar dos movilidades y cuando uno no tiene el título, uno tiene que ver la manera de ir superándose, entonces, por eso que yo me fui a Cochabamba...

El caso de profesora Julieta es único ya que entre las 22 entrevistas individuales realizadas a los profesores encontramos una gran proporción de maestras que sólo trabajan media jornada y se ocupan de la atención del hogar el resto del día; ninguna hace la licenciatura. Los casos que aquí estamos presentando son los que rompen con esa recurrencia, como es también el caso de Ana María, de la escuela privada de La Paz. Ana María tiene diez años de servicio en el magisterio. Se inició como docente en Yanacachi, un valle tropical cercano a La Paz donde funciona un proyecto educativo a cargo de una institución alemana. Allí estuvo dos años y según dice fue una buena experiencia. Cuando se ubicó en la ciudad, trabajó en una escuela de la periferia cuatro años y luego llegó al centro, donde está ya cuatro años. Según dice trató de entrar a la universidad pero nació su hijo y abandonó los estudios. Hace dos años fue aceptada en la escuela privada donde la entrevistamos y dice que ahora que su hijo ya tiene nueve años ha vuelto a la universidad. Su caso, igual que los otros presentados, muestra un fuerte espíritu de superación ya que es de las pocas entrevistadas que trabaja en doble turno. Su esposo es empleado de una empresa y tienen un solo hijo.

Finalmente llegamos a la exposición de los casos de los maestros que no encuentran las posibilidades de estudiar. Éstos casos son recurrentes

en las entrevistas colectivas en Santa Cruz y en las individuales realizadas en La Paz, en las que los maestros se refieren a los incentivos que requieren para mejorar su desempeño, entre los que se menciona en primer lugar los incentivos económicos que les permitirían estudiar, como se expresó fuertemente en las entrevistas realizadas en la Escuela No. 1 de Santa Cruz.

A continuación citamos tres casos de maestras en los que se resume una situación económica que caracterizaría a la mayoría de los entrevistados. La maestra 1 está casada con un colega de artes plásticas, la maestra 2 con un visitador médico, y la maestra 3 al parecer es soltera. Todas ellas trabajan un solo turno:

Ma1: ... Yo tomé esta carrera de docencia por amor, porque yo realmente soy también enfermera, pero me gusta más trabajar con niños, enseñar ¿no? o sea, es mi profesión y si volvería a estudiar, creo que volvería a estudiar magisterio porque es mi vocación, me gusta trabajar, me gusta desempeñarme con los niños... Hoy en día las cosas van subiendo y los sueldos ahí, se podría decir, como muertos, no nos favorecen en las necesidades básicas que tenemos los maestros, nosotros quisiéramos que nuestros sueldo suban un poco más, ya que hasta de los policías han subido el 50 por ciento entonces ¿por qué no el sueldo del maestro? Porque gracias a nosotros, especialmente a los maestros de primaria, pues, la mayoría o todos son profesionales, gracias a los maestros, porque si no hubieran maestros, aquí no hubiera profesionales... Entonces los que deberíamos estar mejor pagados o por lo menos regularmente pagados deberíamos de ser los maestros...

ML: ¿Con un mejor sueldo, hubiera mejor desempeño automáticamente?

Ma2: Yo creo que eso sería uno de los mejores incentivos para el maestro, como decía la colega que nuestros sueldos cubran la canasta familiar, otra cosa también es que el gobierno se preocupe por darnos más cursos a los maestros, por orientarnos mejor con esto de la Reforma Educativa ¿no?... Queremos la orientación necesaria de aquellos asesores, de aquellas autoridades quienes están en la obligación de mejorar dándonos esos cursos, de mejoramiento, cursos de capacitación a los maestros, eso es lo que nosotros queremos.

ML: ¿Cuáles serían los incentivos que tiene usted ahora para permanecer en la docencia?

Ma3: En primer lugar, sería la mejora de nuestros salarios que son muy bajos; de acuerdo a eso nosotros trabajaríamos mejor, con más ganas porque con esto de que nuestros sueldos son tan bajos, usted ve, hoy en día ha subido todo, entonces necesitamos más que todo nuestro salario, la mejora de nuestro salario porque el profesor de básico es el más sacrificado, nosotros trabajamos con 50, 45 niños y tenemos que dedicarnos uno por uno, cada niño es un mundo y nosotros trabajamos con esos niños, sabemos todo de ellos, las necesidades que tienen... Quisiera que nos mejoren nuestro salario.

ML: ¿Y cómo es que han permanecido en la docencia hasta ahora?

Ma3: Por amor a los niños, nos gusta, nos gusta trabajar con los niños más que todo ¿no?

ML: ¿Qué ventajas encuentran en trabajar? ... ¿En la tarde también trabajan?

Ma2: No, no tenemos ninguna ventaja, es nuestra vocación trabajar porque...

ML Es profesora de educación física ¿no? /la maestra asiente, tiene puesto un deportivo/

Ma2: La única ventaja sería las vacaciones que tenemos, un poco descansamos porque necesitamos ese descanso mental, descansamos un poco digo porque durante la vacación tenemos cursos, ya sea en la escuela, ya sea en otras partes, pero tenemos que prepararnos durante la vacación.

ML: ¿Usted trabaja con otro turno en la tarde?

Ma2: No, solamente en el turno de la mañana.

ML: ¿Cómo hace para enfrentar sus necesidades económicas?

Ma2: Bueno, yo tengo la suerte de tener posibilidades económicas, mi esposo, pero no todos tienen esa posibilidad, por eso digo que no nos alcanza.

ML: Pero él solamente trabaja el día completo, ¿usted no?

Ma2: Él, día completo. Yo, solamente medio día.

ML: ¿Esa sería un ventaja tal vez?

Ma2: Cuando ambos trabajamos ¿no? pero hay situaciones en las que sólo trabaja uno, ahí es la desventaja del profesor ¿no? que tiene un solo sueldo, entonces no sé yo, a mi manera veo, cómo lo estirarán.

ML: ¿Usted trabaja en doble turno?

Ma1: No, no trabajo en doble turno, solamente en la mañana, pero yo pienso que los maestros que estamos trabajando en un turno solamente quiere decir que trabajamos en la mañana porque nos llevamos cuadernos, tenemos que prepararnos en el tema que vamos a dictar el próximo día, entonces el maestro trabaja realmente la mañana y la tarde, no solamente como Ud. dice.

ML: ¿ Cuánto tiempo a la semana tiene que trabajar en la tarde?

Ma1: Para la escuela día por medio, en las tardes trabajo.

ML: Para corregir /la maestra apoya estas palabras/ ¿qué curso atiende?

Ma1: Yo atiendo segundo grado, entonces día por medio, toda la tarde como un trabajador que entra a las dos de la tarde y sale seis de la tarde, hago lo mismo, entonces yo cumpliría con las ocho horas de trabajo y tal vez algunas veces más de las ocho horas porque aparte de corregir, preparar las evaluaciones, preparar el tema, los cuadros que uno va a requerir y todas esas cosas y entonces no solamente... ahora, aquel maestro que trabaja en la doble jornada pienso que tal vez ni duerme porque tiene que preparar para ambos turnos.

ML: O no prepara nada.

Ma1: O no prepara directamente.

ML: ¿Y usted también tiene el apoyo de su esposo?

Ma2: Sí, tengo el apoyo de mi esposo y gracias a Dios tengo un solo niño.

ML: Usted tiene dos ¿no? /a la maestra 1/ ¿y su esposo es profesor?/a la maestra 2/

Ma2: No, mi esposo no es profesor, él es visitador médico.

Ma1: Mi esposo es maestro también.

ML: ¿De educación física?

Ma1: No, de artes plásticas.

ML: ¿Cuántos hijitos tiene?

Ma1: Tengo dos niñas.

ML: ¿Ustedes tiene casa propia?

Ma1: No, vivimos en la casa de mi mamá.

ML: ¿Y usted tiene casa propia? /a la otra maestra/

Ma3: Anticrético.

ML: ¿Y usted?

Ma2: Vivo en la casa de mis suegros, no pago nada, porque si pagaría no me alcanzaría mi sueldo realmente /otra maestra apoya estas palabras/

ML: ¿En qué categoría están ustedes?
Ma1: Estoy en primera.
Ma2: Tercera.
Ma3: Yo estoy en cero.
ML: ¿Y todavía no tiene casa? O sea, muchos años ya de trabajo y no ha podido hacer su casa ¿sí?
Ma1: Sí, es la verdad, vivimos en la casa de mi mami, tenemos un pequeño ahorro tal vez...
ML: Con el tiempo ¿no?
Ma1: Sí.
ML: ¿Y usted ya tiene planes?
Ma2: No, porque no tengo un ahorro, que se debería de tener porque nuestros salarios... se gastan en movilidad diaria, gasto en pasajes de mi niño también.
ML: Él, ¿en qué escuela está?
Ma2: Está en esta escuela y vengo en movilidad.
ML: ¿Y los suyos dónde están?
Ma3: /Ríe/ No está en esta escuela, mi hijo ya está en premilitar, ya es grande el mayor y la otrita está todavía en colegio.
Ma1: Mi hija está en el Hugo Dávila.
ML: ¿Usted vive por ahí?
Ma1: Sí, yo vivo por la plaza Villarroel y mi pequeñita tiene recién tres años.
ML: Muchísimas gracias.
Ma2: Qué llegue a oídos del gobierno (la conversación sostenida).
Ma1: Sí, especialmente al ministro.
Ma3: Qué mejoren nuestros salarios y qué conozcan la labor del maestro más que todo.
Ma1: ... Gracias a nosotros, especialmente a los profesores de básico, que somos los que más nos sacrificamos...
ML: ¿Cuántas horas trabajan? ¿80 horas, pero ninguna de las tres trabaja en la tarde ¿no ve? /dicen que no/ ¿Esta sería una ventaja de la profesión?
Ma1: No, trabajaríamos también el día completo ¿no? pero si es que nos aumentaran, ahora como hay la doble jornada creo que algunos maestros trabajan la doble jornada pero ni así abastece.
ML: ¿O sea que no conviene trabajar en la tarde?, ¿por eso no trabajan?
Ma2: Yo pienso que convendría trabajar en la tarde, al menos yo, pero el problema es que yendo a la supervisión, pidiendo esa doble jornada no la dan a cualquier maestro; la dan a los que, como se dice vulgarmente, tienen muñeca /las otras maestras le apoyan/ o tienen alguna amistad ahí,... pero un maestro que realmente necesita y quiere no tiene ese beneficio.
Ma3: Sería bueno también que esto de la doble jornada sea en la misma institución, para que el maestro no esté correteando; termina en su unidad y tiene que ir a otro lado, entonces eso ya no es favorable.
ML: Bueno, pues, muchas gracias.

Hemos citado ampliamente la entrevista sostenida con tres maestras de La Paz que trabajan en una escuela de convenio. Sus argumentos permiten comprender que para la mayoría de los maestros no es fácil acceder a un mayor conocimiento por la situación económica en la que están. Las entrevistadas sólo tienen uno o dos hijos que estudian en escuelas fiscales.

Dos de ellas no tienen casa propia. La otra vive en anticrético, es decir que ha podido acumular un ahorro para no pagar alquiler, pero, al mismo tiempo, no le alcanza para tener una vivienda propia. Su esposo es visitador médico. Ninguna de las tres dijo haber intentado estudiar, como ocurre con la maestra Rocío entrevistada en la escuela fiscal del turno de la mañana, en La Paz, quien como las tres entrevistadas sólo trabaja allí. Esta maestra, sin embargo, no pudo continuar los estudios en la universidad por falta de dinero.

El análisis presentado, basado en fragmentos de información de entrevistas, sugiere que el PRE ha cambiado algunos de los incentivos de la carrera docente; asimismo, está logrando seleccionar un tipo de docente al que incentiva con mejores remuneraciones. El salario al mérito y la doble jornada son parte de esta lógica selectiva que implementa el PRE. Las situaciones que hemos descrito parecen ser típicas y explican por qué la mayoría de los docentes en servicio no pueden asumir el costo de la licenciatura que les permitiría acceder a los incentivos que ofrece el PRE. Como dice el profesor Jesús de una de las escuelas de Santa Cruz, si los sueldos subieran, él y sus colegas podrían estudiar, pero con 600 Bs. al mes, se hace muy difícil. En este estudio también registramos casos de maestras que habiendo accedido al salario al mérito, no hicieron los estudios requeridos por el PRE. Sin embargo, como hemos mostrado aquí, los docentes que los cursaron lograron ubicarse en mejores puestos gracias al esfuerzo que hicieron.

También es necesario apuntar que en los dos distritos estudiados hay diferencias en cuanto a la implementación de incentivos, ya que en Santa Cruz por efectos de la aplicación del "maestro único" (antes había un maestro de curso y otros maestros de ramas técnicas que trabajaban con los mismos alumnos en distintas horas) se han ampliado las cargas horarias. Cuando hicimos el trabajo de campo, el gobierno no había cancelado sueldos por tal ampliación. Allí también se registró una ampliación de la jornada escolar que era resistida en una de las escuelas con el argumento de que el gobierno no cumple con sus promesas. Esta dimensión del problema, la credibilidad y consistencia de las políticas gubernamentales, es también un factor importante.

Capítulo VII

Conclusiones e implicaciones de política

Este capítulo resume y revisa las conclusiones e implicaciones de política que surgen de los anteriores. Para este fin, se divide en dos secciones. La primera trata los hallazgos del estudio de una manera general, y la segunda aplica estos hallazgos al análisis de la propuesta de sistema de incentivos que el Ministerio de Educación está considerando actualmente.

A. Conclusiones e implicaciones generales

Se podría afirmar que esta investigación ha presentado más resultados "negativos" que "positivos", en el sentido de haber enfatizado las inferencias sobre las que no se puede tener seguridad más que aquellas sobre las que se podría actuar con certeza. Esto refleja, sin embargo, que el elaborar políticas dirigidas a mejorar el "insumo maestro" no es tarea fácil, e incluso en el contexto internacional es un desafío sin soluciones obvias. De cualquier forma, los siguientes párrafos resumen los hallazgos principales, enfatizando algunas implicaciones de política.

Primero, los resultados resaltan que aunque es muy difícil aislar el impacto del salario del maestro sobre el logro educativo, las conclusiones del análisis de "función de producción" sugieren que en Bolivia (como en otros países) no se puede descartar que éste sea poco significativo. Específicamente, los ejercicios más simples sugieren que las características que determinan el salario del maestro, como su condición de titulación y su posición en el escalafón, están asociadas con la existencia de mejores calificaciones entre alumnos.

Sin embargo, otro análisis sencillo muestra que esta asociación puede atribuirse simplemente a que los maestros normalistas o de mayor categoría se encuentran en "mejores" zonas, aquellas en las que no solamente estos insumos sino otras características y el entorno socioeconómico de los alumnos son más favorables. Una vez se controla por algunos de estos aspectos, el hecho de que un maestro sea normalista o tenga una posición mayor en el escalafón ya no es estadísticamente significativo en la mayoría de los casos. En otros, lo sigue siendo, pero la

magnitud de su impacto se reduce sensiblemente con relación al que se observa en los ejercicios más simples.

Esta conclusión en cuanto al poco impacto del salario docente se refuerza cuando se consideran indicadores de desempeño cualitativos, basados en las declaraciones que los mismos maestros hacen sobre su trabajo. En estos casos, los indicadores de desempeño sugieren pocas diferencias entre maestros interinos y normalistas, o según su posición en el escalafón. En otras palabras, los maestros estarían "de acuerdo" con los resultados que surgen del análisis cuantitativo a partir del SIMECAL.

Estas conclusiones sobre el impacto del salario pueden parecer sorprendentes, pero se resaltaron dos argumentos que tal vez deberían hacerlas parecer lógicas. Primero, los maestros tienen pocos incentivos que los induzcan sistemáticamente a brindar su mejor esfuerzo. Por lo menos en el sector fiscal, el salario que recibe un docente depende principalmente de su condición de titulación y antigüedad, y no así de alguna medida de desempeño. Bajo estas condiciones, lo sorprendente sería más bien que cualquier característica que determina la remuneración del maestro sí se refleje en su impacto sobre los resultados de sus alumnos.

Por otra parte, un análisis con la encuesta específica sugirió con relativa claridad que los maestros con mayor edad o antigüedad son justamente los que tienen los menores niveles de vocación. Si esta variable influye en el desempeño, y en vista de que la posición en el escalafón es una *proxy* de la antigüedad del docente, tampoco debería sorprender que el salario del maestro no se refleje en mejores resultados.

Otro tema de interés es cuán adecuado es el nivel del salario *promedio* que reciben los maestros. Este es un tema relevante en vista del peso de los salarios en el presupuesto educativo, pero adicionalmente es interesante porque trabajos influyentes como Piras y Savedoff (1998) han sugerido que en Bolivia los maestros ya ganan más de lo que conseguirían en otros sectores de la economía cuando se consideran sus salarios por hora. Esta aseveración ha encontrado eco entre varios analistas del sector, y provee un argumento más en contra de cualquier aumento generalizado de sueldos.

Este trabajo ha sugerido, sin embargo, que determinar si los maestros están bien o mal pagados es un ejercicio relativamente delicado, y el que este sea el caso desde ya tiene varias implicaciones importantes. Los trabajos anteriores relacionan el salario docente con los de individuos *comparables*, pero establecer quién es un individuo comparable es difícil, si no imposible. Lo único que se puede hacer es utilizar personas que sean *observablemente* parecidas, es decir, similares en cuanto a características puntuales como sus años de escolaridad.

Esto, sin embargo, no permite determinar claramente si los maestros están bien o mal pagados, lo que se nota al constatar que los resultados de los distintos ejercicios varían según el grupo de comparación que se utilice. Específicamente, cuando se compara a los maestros con todo el resto de la

población ocupada, salen con una clara ventaja. Cuando se restringe la atención a individuos que tienen inserciones laborales más formales, potencialmente más cercanas a las que tendrían los maestros si dejaran la docencia, los resultados dejan de ser definitivos, y en varios casos sugieren que los maestros en realidad no están bien remunerados.

Tales hallazgos implícitamente suponen que los maestros voluntariamente escogen trabajar pocas horas, ya que si este no es el caso es casi inevitable concluir que los docentes están mal remunerados. Aunque bastante evidencia cuantitativa indica que este supuesto es razonable, la evidencia cualitativa presentada sugiere algunos resguardos. Por ejemplo, el que un maestro duplique sus horas de trabajo no implica necesariamente que doblará sus ingresos, particularmente si trabaja solamente dentro del sector público.

Lo anterior explica por qué una alta proporción de docentes que enseña en dos turnos tiene empleos tanto en el sector fiscal como el particular. Las entrevistas a profundidad también revelaron que la posibilidad de combinar trabajos (en dos dependencias) en esta forma, manteniendo los beneficios sociales y la antigüedad, es uno de los aspectos que los docentes valoran de su situación laboral, pero que esta posibilidad no está disponible para todos. Se encontró además que los docentes que no logran incrementar sus horas de trabajo o emplearse en ambas dependencias tienen más dificultades para buscar licenciaturas u otras credenciales que recomienda el PRE.

Aunque no se exploró este aspecto en profundidad, estos hallazgos dejan abierta la posibilidad de que los maestros que trabajan tanto en la dependencia fiscal como particular, dejan su mejor esfuerzo en la privada, en la que en algunos casos son sujetos de mayores controles. Señalan también la posible existencia de un subsidio implícito del Estado al sector privado, tanto a través de la capacitación de docentes, como al otorgarles la flexibilidad para combinar el trabajo en ambos sectores.

Volviendo al tema salarial, el hecho de que las conclusiones en cuanto a la posición relativa de los maestros no sean estables indica que éstos no son una muestra aleatoria de la población, conclusión que es consistente, por otra parte, con las declaraciones de ellos mismos en la encuesta específica. De éstas se desprende que más del 70 por ciento de los docentes en La Paz y Santa Cruz declara que intentó otra carrera aparte de la docencia, lo que sugiere que existen significativos sesgos de selección.

Al margen de cualquier conclusión puntual sobre cómo se comparan las remuneraciones de los maestros con los del resto de la población, tales observaciones sugieren que desde un punto de vista de políticas, es importante considerar el perfil de los individuos que atrae la docencia. Para indagar al respecto, este trabajo también presentó una descripción de las características de los maestros y de su comportamiento laboral. Uno de los puntos salientes que se desprende de ella es que, de manera consistente con lo observado en otros países, el nivel socioeconómico relativo de los

maestros ha decaído con el tiempo en Bolivia. También resalta la creciente "feminización" de la profesión que se da en las áreas urbanas y provinciales, pero parece estar ausente del área rural.

Al margen de prestar atención al tipo de personas que atrae la docencia, también es importante considerar los incentivos que se les da para esforzarse una vez están en ella. Una sección de este documento indagó más directamente sobre este aspecto, presentando dos conclusiones tentativas que deberán ser sujeto de mayor investigación, pues también pueden ser víctimas de significativos sesgos de selección.

Primero, las declaraciones de los maestros sugieren que ellos perciben mayores incentivos para trabajar eficazmente cuando están en establecimientos que responden más a condiciones de mercado y que tienen directores que pueden implantar premios y castigos de una manera más efectiva: los particulares en general y, entre los fiscales, los de Fe y Alegría, escuelas populares Don Bosco y otras. Por otra parte, también surge evidencia que sus niveles de desempeño, inclusive cuando implícitamente se introducen variables de control, son mejores en los establecimientos particulares.

Estas conclusiones tienen varias implicaciones de política, entre las que se puede resaltar:

1) Puede ser poco productivo otorgar incrementos reales adicionales al magisterio si éstos no crean nexos entre las remuneraciones y el desempeño. Este será especialmente el caso si estos aumentos son "marginales" o poco significativos.

2) Al mismo tiempo, los incrementos salariales, cuando se den, deben considerarse como parte de un paquete que intente no solamente elevar el salario docente, sino también atraer a personas más motivadas a la docencia. En efecto, la pregunta no debe ser "¿Están bien pagados los maestros?", sino "¿Cómo podemos estructurar un sistema de pagos que permita atraer personas más motivadas o preparadas a la docencia y las incentive a trabajar con empeño?"

3) Esto último además sugiere que es importante hacer que la profesión docente sea más atractiva a otros tipos de personas. Como sugiere el Banco Mundial (1999), una manera de lograr esto sería haciendo la entrada más fácil y llamativa a los egresados y titulados de las universidades.

4) Estos resultados implican, por otra parte, que el país debe comenzar a experimentar en mayor medida con mecanismos que expongan más a los establecimientos educativos a condiciones "de mercado", o que traten de atar las recompensas de los docentes a su desempeño. Una alternativa en este sentido sería el dejar más control sobre sus establecimientos a los directores, es decir, profundizar la descentralización.

5) En cuanto a la flexibilidad en la selección de horas que otorga la labor docente, en general ésta parece un aspecto positivo de la profesión, que seguramente ayuda a atraer a personas que de otra forma buscarían otras posibilidades. Como señalaron las secciones cualitativas, sin embargo, esta flexibilidad no parece ser tan extensa como se cree, y los maestros valoran mucho las iniciativas que les permiten trabajar una doble jornada dentro del sector fiscal. Estos hallazgos sugieren que podría ser productivo explorar un poco más estas posibilidades, sin que se traduzcan necesariamente en incrementos en el salario real por hora.

Estas conclusiones que también tienen implicaciones significativas sobre la propuesta de incentivos que se está considerando actualmente, se discuten en la siguiente sección.

B. Implicaciones para la actual propuesta de incentivos[39]

La propuesta de incentivos actualmente bajo discusión tiene tres componentes, los que se describen en mayor detalle en el documento del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (2000). Aquí solamente se describen sus características más generales y se incluye un comentario sobre cada componente, desarrollado a partir de los hallazgos citados anteriormente.

1. El incentivo a la permanencia en el área rural pobre

Desde un punto de vista de costos, el componente principal del programa es el Incentivo a la Permanencia en el Área Rural Pobre (IPR). Éste tiene el objetivo de "premiar y reconocer el trabajo de los maestros con formación inicial en localidades rurales con niveles elevados de pobreza y con altas tasas de maestros interinos (sin formación inicial)". Pueden percibir este incentivo los maestros que trabajen en escuelas en localidades con poblaciones menores a 2.000 habitantes y con un índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) mayor o igual a 75 por ciento.

Por otra parte, estos maestros pueden ser normalistas, egresados, titulares por antigüedad, o interinos. En este último caso, sin embargo, deben tener por lo menos cinco años de antigüedad en la carrera docente. Los maestros que satisfagan estos criterios y se encuentren en los establecimientos seleccionados, reciben tres beneficios principales: i) un incremento sobre su haber básico, ii) un monto fijo anual que sustituiría al bono zona, y iii) un reconocimiento de cuatro años de antigüedad si permanecen tres años continuos en la misma escuela.[40]

En síntesis, este incentivo determina un premio a algunos maestros a partir de dos criterios: i) su condición de titulación y/o antigüedad, y ii) la

[39] Para los detalles de la propuesta actual de incentivos, esta discusión se basa en Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (2000), Mizala (2000) y Uribe (2000).

[40] Este último beneficio sería solamente para fines del escalafón, y no contaría para jubilación.

zona en la que trabajan. Un primer comentario sobre esta propuesta es que desde un punto de vista de diseño es transparente, y parecería que su administración sería muy efectiva en relación a las iniciativas que se han dado anteriormente para atraer a los docentes al área rural, como el bono zona. Desde este punto de vista, claramente representaría un avance respecto a la experiencia anterior.

Sin embargo, para analizar cuán efectivo podría ser en términos de elevar el rendimiento docente, es útil distinguir entre los efectos que tendría sobre dos grupos distintos de maestros: aquellos que ya cumplen con estos requisitos estipulados, y aquellos a quienes se induciría a trasladarse al área rural pobre con la introducción de esta disposición. Comenzando con los primeros, se nota una desventaja conceptual del incentivo, ya que trabaja solamente a partir de características *observables* y no establece un nexo entre las recompensas de los maestros y su desempeño, como recomendarían los resultados de este estudio.

Para ilustrar esta desventaja, se puede considerar la reacción de un maestro normalista que ya se encuentra en un establecimiento que califica para el beneficio. El Ministerio de Educación le da a conocer que sólo por su condición de titulación y debido a su presencia en el área geográfica en la que ya trabaja, sus recompensas anuales ahora subirán en un monto significativo. ¿Qué incentivo tiene este individuo para modificar su comportamiento? Posiblemente ninguno, ya que este bono le ha sido otorgado simplemente por sus características, y racionalmente, no realizará esfuerzos adicionales. Desde su punto de vista, todo lo que ha sucedido es simplemente un aumento salarial, justamente el tipo de intervención que los resultados del capítulo II sugieren podría tener poco efecto.

Como se indicó, sin embargo, el incentivo también tendrá el efecto de llevar algunos normalistas (y maestros antiguos) *nuevos* al área rural, es decir, a algunos docentes que no se encontraban previamente en escuelas que califican para el IPR, pero que cuentan con los atributos personales necesarios para percibirlo. La desventaja en este caso es que el incentivo se basa en características observables que el Capítulo II indicó pueden tener poco impacto sobre el logro educativo. Los resultados con índices cualitativos en ese capítulo adicionalmente sugirieron que los maestros con mayor experiencia pueden tener peores perfiles de desempeño y vocación, según sus propias declaraciones.

Por otra parte, una interrogante más general sobre el IPR es hasta qué punto los incentivos económicos que contempla serán suficientes para atraer a los maestros a las áreas y establecimientos focalizados. Si no se trasladan muchos maestros, el efecto de este programa es esencialmente el mismo de un aumento salarial geográficamente específico, con las desventajas ya discutidas.

Para resumir, a pesar de un diseño transparente y detallado, el IPR tiene dos desventajas. Primero, no relaciona la recompensa del maestro a

su desempeño, por lo que puede acabar siendo solamente una "renta" para los docentes que ya se encuentran en establecimientos que califican para el programa. Al mismo tiempo, no existe evidencia de que logrará atraer al campo a un insumo "mejor".

2. El incentivo a la modalidad bilingüe

El segundo incentivo se dirige a la educación bilingüe, y su objetivo es recompensar a los "docentes de aula normalistas, egresados y titulares por antigüedad que cumplan sus funciones regularmente bajo la modalidad bilingüe". Se ha argumentado que la labor bajo esta modalidad implica mayor trabajo con relación a los formatos regulares. Si éste es el caso, este incentivo parece estar más justificado que el IPR, por lo menos desde un punto de vista de equidad, ya que en teoría solamente se estaría recompensando a ciertos maestros por su trabajo adicional. Por otra parte, tal vez en este caso la discriminación contra los interinos sea más apropiada, ya que el trabajar en esta modalidad requiere de entrenamiento adicional al que tiene el maestro típico.

Como se indicó, el impacto del IPR será positivo solamente bajo el supuesto de que los maestros normalistas y más antiguos se desempeñan mejor que los demás. Este trabajo arguye que ese supuesto es poco confiable. El incentivo a la modalidad bilingüe, similarmente, tendrá un efecto positivo solamente si esta modalidad efectivamente conduce a mejores resultados educativos, como ha argumentado el PRE. Estimar si este el caso queda fuera del alcance de este trabajo, por lo que no se puede brindar una opinión más específica en cuanto a cuán exitoso podrá ser este componente del plan propuesto.

3. Incentivos colectivos

Finalmente, la propuesta que está considerando el sector contempla la introducción de un incentivo colectivo. El objetivo de éste es "premiar el desempeño educativo y la gestión escolar con participación de toda la comunidad educativa (director, maestros, alumnos, padres de familia y otros)". En este programa participarían todas las escuelas públicas (fiscales y de convenio) que voluntariamente decidieran hacerlo.

El objetivo del sistema sería la elección de establecimientos de buen desempeño, donde esta característica se determinaría a través de indicadores que incluirían tanto aspectos cuantitativos (resultados en las pruebas del SIMECAL, tasas de retención y abandono) como cualitativos (relación de la escuela con su entorno, aspectos pedagógicos y curriculares, e infraestructura y equipamiento). Un incentivo monetario se asignaría a los establecimientos y sus equipos docentes, destinándose el 90 por ciento del mismo para los maestros y el director, y el 10 por ciento para el establecimiento educativo. Los montos para las escuelas ganadoras dependerían de su tamaño.

Desde el punto de vista de los resultados expuestos en este documento, este incentivo colectivo tiene características favorables:

1) Para comenzar, es el único que ata los premios monetarios que reciben los docentes a un *producto* de sus esfuerzos, y no solamente a sus características de titulación y posición en el escalafón.
2) Por otra parte, parece más probable que los montos que involucra este incentivo sean suficientes para alterar el comportamiento de muchos maestros, cosa que no parece necesariamente el caso con el IPR.
3) El incentivo se entregaría a la totalidad de los docentes de un establecimiento, lo que alguna literatura sugiere es preferible al régimen individualizado que tienen las otras propuestas. Esto fomenta el trabajo en equipo, aunque también se debe resguardar que no sea aprovechado por "polizones".

Al margen de este diagnóstico general y de las ventajas de esta propuesta, la implantación de este incentivo debería ser un proceso que se encare con cautela y transparencia, y como sugiere Mizala (2000), podría ser muy productivo tener un período de prueba, en el que se afinaría la recolección de información. Se podría considerar, por otra parte, no entregar dinero durante esta fase. Aunque esto negaría muchos de los beneficios del esquema durante el período de prueba, sería una inversión en la credibilidad y efectividad del sistema más adelante.

Otro tema que se debe tratar con cautela es la definición de escuelas comparables. Un tema que surge en este caso (así como en el del IPR) es la clasificación de una comunidad en cuanto a su NBI, un indicador de pobreza calculado a partir del censo. Su uso en la propuesta de incentivos parece muy apropiado, con la excepción de que tanto el IPR como el incentivo colectivo suponen que este indicador está disponible para localidades. Sin embargo, el nivel geográfico más detallado para el que existe es el cantón, unidad que puede contener a muchas localidades y que además tiene un promedio de extensión bastante variable entre los distintos departamentos del país. Este aspecto parece una consideración menor en el caso del IPR, ya que el NBI del cantón es probablemente una *proxy* aceptable para el tipo de dificultades que le tocarán al maestro en esa localidad. Sin embargo, la falta de este indicador podría dificultar sensiblemente el diseño de los grupos comparables en el caso del incentivo colectivo.

4. Resumen en cuanto a la propuesta de incentivos

En suma, los resultados de este documento indican que sería apropiado implantar un sistema de incentivos, pero sugieren que la propuesta actual tal vez se mueve un poco rápido en esta dirección, por lo menos en cuanto a algunos de sus componentes. Específicamente, este capítulo plantea que de los tres programas planteados, el Incentivo a la Permanencia en

el Área Rural Pobre parece tener desventajas significativas, a pesar de que el diseño de este esquema tiene características que sin duda están bien pensadas para traer más transparencia a la asignación de recursos.

El trabajo no tiene muchas implicaciones en cuanto al incentivo a la modalidad bilingüe, y sí sugiere una visión más optimista en cuanto a los posibles efectos del incentivo colectivo. Como indica Mizala (2000), sin embargo, parecería deseable introducir este incentivo de una manera gradual, tanto para promover su efectividad y transparencia, como para garantizar su sostenibilidad.

Bibliografía

Albó, X. (1995) **Bolivia plurilingüe: Guía para planificadores y educadores.** Cuadernos de Investigación 44. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.

Albó, X. (2000) **Iguales aunque diferentes: Hacia unas políticas interculturales y lingüísticas para Bolivia.** UNICEF y Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. La Paz: Magenta Industria Gráfica.

Banco Mundial (1999) **Public Expenditure Review.** Informe N° 19232 BO Banco Mundial. Washington, D.C.

Betts, J. (1995) *Does school quality matter? Evidence from the national longitudinal survey of youth.* **Review of Economics and Statistics** 77, 231-250.

Braslavsky, C. (1995) *Transformaciones en curso en el sistema educativo argentino,* en Puryear, J. y J. Brunner (eds.) **Educación, Equidad y Competitividad Económica en las Américas: Un proyecto del Diálogo Interamericano.** Vol. II. OEA.

Bureau of Census (1971) *Curso Suplementario para un estudio de caso sobre encuestas y censos. Conferencias sobre muestreo.* Washington DC.

Burtless, G., editor (1996) **Does money matter?** Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Calderón, J. (1996) **Satisfacción laboral del docente y rendimiento académico.** Tesis de Grado. Universidad Católica Boliviana.

Cochran, W. (1977) **Técnicas de muestreo.** Massachusetts.

Coleman, J. et. al. (1966) **Equality of educational opportunity.** Washington, D.C.: Government Printing Office.

Carnoy, M. y Welmond, M. (1997) *Do teachers get paid too much? A worldwide comparison of teacher pay.* Mimeo.

Contreras, M. (1999). *A la luz de la reforma educativa: El conflicto entre maestros/as y gobierno.* **Tinkazos** 2(4).

Corvalán, A. (1990) **Financiamiento de la educación en períodos de austeridad presupuestaria.** UNESCO.

Cox, A. (1989) *Understanding differences in wages relative to income per capita: The case of teachers' salaries.* **Economics of Education Review** 8(2), 197-203.

Fuller, B. (1986) *Raising school quality in developing countries: What investments boost learning?* **World Bank Discussion Papers.**

Fuller, B. y P. Clarke (1994) *Raising school effects while ignoring culture? Local conditions and the influence of classroom tools, rules, and pedagogy.* **Review of Educational Research** 64(1), 119-157.

GRADE (1999) *La carrera de maestro: factores institucionales, incentivos económicos y desempeño.* **Grupo de Análisis para el Desarrollo. Red de Centros, Banco Interamericano de Desarrollo.**

Hanushek, E. (1986) *The economics of schooling: Production and efficiency in public schools.* **Journal of Economic Literature** 24, 1141-1177.

Hanushek, E. (1995) *Interpreting recent research on schooling in developing countries.* **World Bank Research Observer** 10(2), 227-246.

Hanushek, E. (1997) *Assessing the effects of school resources on student performance: An update.* **Educational Evaluation and Policy Analysis** 19(2), 141-164.

Hanushek, E., J. Kain y S. Rivkin (1998) *Teachers, schools, and academic achievement.* National Bureau of Economic Research working paper No. 6691.

International Labour Office (1991) *Teachers in developing countries: A survey of employment conditions.* Geneva, ILO.

Martinez, J., A. Erramuspe, F. Filgueira, G. Labadie, y R. Opertti (1999) *Uruguayan teachers: Careers and incentives.* Inter-American Bank Research Network.

Mercado, R. (1987) *La construcción de la documentación etnográfica* en: **La Práctica docente y su contexto institucional** E. Rockwell y J. Ezpeleta, coord. CINVESTAV-IPN, México.

Mincer, J. (1974) **Schooling, experience and earnings.** New York: Columbia University Press.

Mingat, A. y J. Tan (1998) *The mechanics of progress in education: Evidence from cross-country data.* Mimeo.

Ministerio de Desarrollo Humano (1996) **La estructura del magisterio y los roles de género en la labor docente.** Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales.

Ministerio de Desarrollo Humano (1997) **Bolivia: Rendimientos escolares 3ro. y 6to. de educación primaria en lenguaje y matemáticas y factores asociados.** Subsecretaría de Educación Pre-escolar, Primaria y Secundaria. Secretaría Nacional de Educación.

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (1997) *Programa de Reforma Educativa: Informe de avance agosto 1996-julio 1997.* Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria.

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (1998) *Resultados de la evaluación realizada a nivel nacional sobre el rendimiento escolar de 8vo. de educación primaria.* Sistema de Medición y Evaluación de la Calidad Educativa.

Mizala, A. (1999) *Sistema de evaluación del desempeño docente en Bolivia.* Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

Mizala, A. (2000) *Programa de incentivos colectivos e individuales para maestros de escuela en Bolivia.* Informe para el Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

Mizala, A., P. Gonzalez, P. Romaguera, A. Guzmán y M. Henríquez (1999) *Los maestros en Chile: Carreras e incentivos.* Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile. Red de Centros de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Myers, C. y M. Urquiola (1997) *La educación intermedia y media en Bolivia: Un análisis desde la perspectiva de la demanda.* Unidad de Análisis de Políticas Sociales. Documento de Trabajo 53/97.

Murillo, O. (1998) **Remuneración docente frente a la realidad boliviana.** Tesis de Grado. Facultad de Ciencias Económicas y Financieras, Carrera de Economía, Universidad Mayor de San Andrés.

Oaxaca, R. (1973) *Male-female wage differentials in urban labor markets.* **International Economic Review** 9, 693-709.

Oaxaca, R. y Ransom, M. (1994) *On discrimination and the decomposition of wage differentials.* **Journal of Econometrics** 61 (1994), 5-21.

Pessoa, D. y Silva, P. (1998). **Análise de Dados Amoistras Complexos.** SINAPE-Associação Brasileira de Estadística.

Piras, C. y Savedoff, W. (1998) *How much do teachers earn?* **Working paper** 375. Office of the Chief Economist, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

Psacharopoulos, G., Valenzuela, J. y Arends, M. (1996) *Teacher salaries in Latin America: A review.* **Economics of Education Review** 15(4), 401-406.

Querejazu, V. y Romero, V. (1997) *Determinantes del desempeño escolar en la ciudad de La Paz: Algunas recomendaciones para la Alcaldía.* Trabajo de Grado. Maestrías para el Desarrollo, Universidad Católica Boliviana.

Sistema de Medición y Evaluación de la Calidad Educativa (1998) **Rendimientos escolares de 3ro. y 6to. de primaria en Lenguaje y Matemática y factores asociados.** Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

Sistema de Medición y Evaluación de la Calidad Educativa (1998) *Resultados de la evaluación realizada a nivel nacional sobre el rendimiento escolar de 8vo. de educación primaria.* Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

Stata (1999) *Stata Reference Manual,* Release 6. STATA PRESS. TEXAS.

Subsecretaría de Asuntos de Genero (1996) **La estructura del magisterio y los roles de género en la labor docente.** Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos y Generacionales. La Paz: EDOBOL.

Subirats, J. e I. Nogales (1994) *Maestros, escuelas, crisis educativa. Condiciones del trabajo docente en Bolivia.* UNESCO/OREALC, 1989.

Talavera, M. (1992) **Construcción y circulación social de recursos docentes en primer grado: Estudio etnográfico.** Tesis de Maestría, Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y Estudios Avanzados, I.P.N. México.

Talavera, M. (1999) **Otras voces, otros maestros: Aproximación a los procesos de innovación y resistencia en tres escuelas del Programa de Reforma Educativa, ciudad de La Paz, 1997-1998.** La Paz: EDOBOL.

Talavera, M. (2000) *La escuela, factor principal en la calidad de su rendimiento: estudio cualitativo en escuelas fiscales con puntajes contrastantes.* Informe para el Sistema de Medición y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

Uribe, C. (1999) *Políticas e incentivos que contribuyen al mejoramiento del desempeño y motivación de los maestros.* Mimeo.

Uribe, C. (2000) *Programa de incentivos individuales y colectivos a maestros y escuelas.* Informe para el Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

Urquiola, M. (2000) *Bolivia: Cobertura plena en primaria en un futuro próximo?* Informe de consultoría para el Programa de la Naciones Unidad para el Desarrollo.

Urquiola, M. (2000a) *Estimating the effects of class size in developing countries: Evidence from rural schools in Bolivia.* University of California at Berkeley. Mimeo.

Urquiola, M. y Contreras, M. (1998) *Estudio exploratorio sobre la investigación educativa en Bolivia, c. 1980-1998.* Informe para la Cooperación Sueca. Maestrías para el Desarrollo, Universidad Católica Boliviana.

Vegas, E. (2000) *Teachers in Brazil: Who are they and how well do they fare in the labor market?* Mimeo, Harvard University.

Vegas, E., Pritchett, L. y Experton, W. (1999) *Attracting and retaining qualified teachers in Argentina: Impact of the level and structure of compensation.* LCSHD paper series No. 38. Department of Human Development, Latin America and the Caribbean Regional Office. Banco Mundial, Washington, D.C.

Vera, M. (1994) **El hogar y el docente en la determinación del rendimiento escolar.** Tesis de Grado. Universidad Católica Boliviana.

Vera, M. (1997) *Bilingüismo y rendimiento escolar en Bolivia.* Monografía de Graduación. ILADES/Georgetown University.

Vera, M. (1999) *Efectividad de los colegios privados y fiscales: Una evaluación a partir de las funciones de producción en educación.* Mimeo.

Verdugo, R. y Schneider, M. (1994) *Gender inequality in female-dominated occupations: The earnings of male and female teachers.* **Economics of Education Review** 13(3), 251-264.

Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria (2000) *Incentivos individuales y colectivos: Propuesta preliminar.* Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

Anexo 1: Información estadística

Cuadro A.1
Estadísticas descriptivas según área y tipo de control

Variable	Total	Urbano privado	Urbano fiscal	Rural fiscal
Notas promedio				
Matemáticas	52,4	59,7	52,8	51,1
Lenguaje	48,7	56,6	49,4	47,3
Características del colegio				
Matrícula promedio en 3er. curso	47,4	53,8	78,8	31,1
Relación alumno/maestro promedio	28,0	36,2	35,2	23,3
Número promedio de paralelos	1,6	1,4	2,2	1,3
Proporción de aulas con pizarra[1]	0,95	1,00	0,95	0,94
Proporción de aulas con tiza[1]	0,84	1,00	0,84	0,81
Proporción de alumnos con textos[2]	0,35	1,00	0,40	0,23
Proporción de colegios con biblioteca[3]	0,21	0,36	0,10	0,25
Proporción de colegios con laboratorio[3]	0,06	0,56	0,04	0,01
Características del maestro				
Edad promedio	39,4	43,9	41,5	37,8
Proporción con español como idioma materno	0,80	0,86	0,88	0,75
Proporción normalista	0,78	0,96	0,81	0,74
Proporción titular por antigüedad	0,07	0,04	0,07	0,08
Proporción en categoría al mérito[4]	0,10	0,21	0,14	0,07
Proporción en categoría cero[4]	0,10	0,19	0,12	0,08
Proporción en categoría primera[4]	0,13	0,20	0,17	0,10
Proporción en categoría segunda[4]	0,09	0,13	0,10	0,08
Proporción en categoría tercera[4]	0,09	0,13	0,12	0,06
Proporción en categoría cuarta[4]	0,10	0,00	0,12	0,10
Proporción en categoría quinta[4]	0,25	0,11	0,13	0,33
Proporción sin categoría[4]	0,15	0,04	0,08	0,18
Características de los alumnos				
Edad	9,4	8,7	9,2	9,6
Proporción con español como idioma materno	0,69	0,92	0,82	0,59
Proporción que trabaja por lo menos a veces	0,76	0,44	0,64	0,86
Proporción con madre que acabó básico	0,46	0,10	0,41	0,53
Proporción con madre que acabó intermedio	0,15	0,10	0,21	0,12
Proporción con madre que acabó medio	0,12	0,31	0,18	0,06
Proporción con madre con educación superior	0,08	0,30	0,09	0,04
Proporción con madre que acabó universidad	0,03	0,18	0,02	0,01
Proporción en hogar que cuenta con alcantarillado	0,20	0,67	0,33	0,06
Proporción en hogar que cuenta con teléfono	0,12	0,64	0,15	0,03

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de 3ro. de primaria del SIMECAL.
Nota: [1] El profesor declara que siempre dispone de estos insumos.
[2] El profesor declara que más de la mitad de los alumnos cuentan con textos de apoyo.
[3] El profesor declara que esta infraestructura existe y es buena o muy buena.
[4] Categoría en el escalafón docente.

Cuadro A.2
Impacto de la titulación del maestro
Variable dependiente: Nota en lenguaje

Variable	Muestra Completa (1)	(2)	Urbano Privado (3)	Urbano fiscal (4)	Rural fiscal (5)
Constante	47.3*** (0,80)	56,4*** (1,3)	56,9*** (0,00)	47,8*** (0,91)	46,8*** (1,28)
Normalista	2,82*** (0,91)	1,38 (0,90)	0,84*** (0,90)	1,09** (1,01)	0,75 (1,41)
Titulado por antigüedad	0,27 (1,49)	0,00 (1,48)	-	0,29 (2,12)	-0,19*** (2,07)
Urbano fiscal		-8,0*** (0,9)			
Rural fiscal		-10,1*** (1,0)			
R^2	0,012	0,109	0,029	0,008	0,001
N	10.629	10.629	1.176	5.262	4.191

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIMECAL.
Nota: *,**,*** - significativo al 10, 5 y 1 por ciento, respectivamente.
- Los errores estándar, en paréntesis, reflejan el ajuste Huber-White (correlación de notas en el curso).
- El grupo excluido es "interino".

Cuadro A.3
Impacto de la titulación del maestro
Variable dependiente: Nota en lenguaje

Variable	Muestra Completa (1)	(2)	Urbano Privado (3)	Urbano fiscal (4)	Rural fiscal (5)
Constante	49,08*** (1,02)	54,28** (1,35)	47,64*** (4,68)	48,49*** (1,26)	50,07*** (1,67)
Normalista	0,41 (0,89)	0,23 (0,90)	1,96*** (0,71)	0,82** (1,09)	-0,26 (1,41)
Titulado por antigüedad	-1,00 (1,49)	-0,89 (1,53)	-	0,11 (2,22)	-1,73*** (2,15)
El alumno habla sólo espanol	1,79*** (0,49)	1,58*** (1,50)	3,84*** (0,83)	1,42** (0,62)	1,51* (0,82)
El alumno trabaja	-2,47*** (0,35)	-2,22*** (0,34)	-1,31 (0,82)	-2,43 (0,39)	-2,28*** (0,79)
La madre completó básico	-1,03** (0,45)	-1,15 (0,44)	-2,71 (3,01)	-0,12 (0,47)	-1,74** (0,67)
La madre completó intermedio	-0,79 (0,51)	-1,00*** (0,51)	-3,32 (2,74)	0,34 (0,54)	-1,80** (0,84)
La madre completó medio	1,00 (0,54)	0,50 (0,52)	1,31 (3,19)	0,88 (0,62)	0,96 (0,95)
La madre tiene educación sup.	2,85*** (0,56)	1,92*** (0,55)	2,67 (3,15)	2,51 (0,71)	0,85 (1,15)
La madre completó la universidad	4,17*** (0,74)	2,64*** (0,72)	3,76 (3,24)	2,42** (1,20)	-0,74 (1,73)
El hogar cuenta con alcantarillado	1,23*** (0,38)	0,81** (0,38)	0,81 (0,94)	0,91* (0,47)	0,33 (0,89)
El hogar cuenta con conexión telef.	3,67*** (0,49)	2,38*** (0,44)	2,31** (0,92)	2,10** (0,47)	1,42 (1,34)
Urbano fiscal		-4,22*** (0,84)			
Rural fiscal		-4,79*** (1,00)			
R2	0,157	0,173	0,176	0,075	0,032
N	7.708	7.708	946	3.939	2.823

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIMECAL.
Nota: *,**,*** - significativo al 10, 5 y 1 por ciento, respectivamente.
- Los errores estándar, en paréntesis, reflejan el ajuste Huber-White (correlación de notas en el curso).
- El grupo excluido es "interino".

Cuadro A.4
Impacto del escalafón docente
Variable dependiente: Nota en lenguaje

Variable	Muestra Completa (1)	(2)	Urbano Privado (3)	Urbano fiscal (4)	Rural fiscal (5)
Constante	45,84*** (0,89)	54,48*** (1,30)	57,27*** (3,20)	46,79*** (0,81)	45,38 (1,24)
Mérito	5,33*** (1,27)	2,53** (1,07)	1,42 (3,35)	2,09* (1,07)	2,99 (1,57)
Cero	6,13*** (1,35)	3,68*** (1,20)	0,96 (3,71)	5,17*** (1,40)	1,56 (1,81)
Primera	5,58*** (1,28)	3,58*** (1,16)	2,84 (3,62)	2,99*** (1,32)	4,27** (1,81)
Segunda	4,36*** (1,42)	2,92** (1,27)	-	5,17*** (1,54)	0,12 (1,76)
Tercera	2,69** (1,29)	0,51 (1,24)	-4,59 (4,05)	-4,59 (4,05)	1,31 (2,10)
Cuarta	1,80 (1,24)	1,14 (1,17)	-	2,95** (1,28)	-1,23 (1,69)
Quinta	2,64** (1,18)	2,29 (1,18)	-6,93* (3,73)	1,38 (1,33)	3,10* (1,63)
Urbano fiscal		-7,15*** (0,98)			
Rural fiscal		-9,37*** (1,06)			
R2	0,040	0,119	0,127	0,036	0,034
N	10.823	10.823	1.238	5.247	4.338

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIMECAL.
Nota: *,**,*** - significativo al 10, 5 y 1 por ciento, respectivamente.
- Los errores estándar, en paréntesis, reflejan el ajuste Huber-White (correlación de notas en el curso).
- El grupo excluido es "sin categoría".

Cuadro A.5
Impacto del escalafón docente
Variable dependiente: Nota en lenguaje

Variable	Muestra Completa (1)	(2)	Urbano Privado (3)	Urbano fiscal (4)	Rural fiscal (5)
Constante	47,10*** (1,03)	52,10*** (1,36)	48,63*** (3,09)	46,63*** (0,96)	47,84*** (1,57)
Mérito	1,94* (1,00)	1,35 (0,99)	2,78 (1,76)	1,31 (0,90)	1,92 (1,92)
Cero	3,09*** (1,09)	2,59** (1,09)	3,59* (2,04)	4,02*** (1,20)	1,08 (1,80)
Primera	3,56 (2,53)	3,13** (1,12)	5,09** (2,18)	2,62** (1,23)	4,24** (1,80)
Segunda	2,52** (1,24)	2,24 (1,22)	3,84 (2,53)	4,58*** (1,48)	-1,01 (165,)
Tercera	1,26 (1,13)	0,73 (1,15)	0,43 (1,86)	1,24 (1,24)	1,92 (2,14)
Cuarta	1,53 (1,18)	1,44 (1,17)	-	3,25*** (1,22)	-1,34 (1,79)
Quinta	2,50** (1,13)	2,34** (1,15)	-	1,64 (1,53)	2,93 (1,80)
El alumno habla sólo español	1,92*** (0,47)	1,66*** (0,48)	3,75*** (0,83)	1,48** (0,62)	1,65** (0,76)
El alumno trabaja	-2,52*** (0,33)	-2,24*** (0,33)	-1,47* (0,77)	-2,29*** (10,36)	-2,36*** (0,75)
La madre completó básico	-1,14** (0,44)	-1,29*** (0,43)	-2,10 (3,24)	-0,9 (0,46)	-1,71*** (0,63)
La madre completó intermedio	-0,89* (0,51)	-1,12** (0,43)	-2,89 (3,14)	0,44 (0,52)	-1,81** (0,83)
La madre completó medio	0,80 (0,53)	0,29 (0,53)	1,30 (3,61)	0,83 (0,61)	0,69 (0,92)
La madre tiene educación sup.	2,66*** (0,55)	1,73*** (0,55)	2,52 (3,62)	2,56*** (0,70)	0,80 (1,07)
La madre completó la universidad	3,98*** (0,73)	2,48*** (0,72)	3,60 (3,61)	2,41** (1,18)	-1,2 (1,60)
El hogar cuenta con alcantarillado	1,15*** (0,48)	0,71 (0,39)	0,59 (0,99)	0,76* (0,45)	0,29 (084,)
El hogar cuenta con conexión telef.	3,61*** (0,48)	2,36*** (0,44)	2,14** (0,91)	1,96*** (0,44)	1,54 (1,28)
Urbano fiscal		-4,16*** (0,84)			
Rural fiscal		-5,07*** (0,99)			
R2	0,168	0,185	0,242	0,098	0,068
N	7.855	7.855	992	3.927	2.936

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIMECAL.
Nota: *,**,*** - significativo al 10, 5 y 1 por ciento, respectivamente.
- Los errores estándar, en paréntesis, reflejan el ajuste Huber-White (correlación de notas en el curso).
- El grupo excluido es "sin categoría".

Cuadro A.6
Impacto de características de infraestructura
Variable dependiente: Nota en lenguaje

Variable	Muestra Completa (1)	(2)	Urbano Privado (3)	Urbano fiscal (4)	Rural fiscal (5)
Constante	45,39*** (1,25)	55,86*** (1,71)	57,05*** (1,20)	45,87*** (1,15)	49,56*** (1,92)
Disponibilidad de pizarrón	3,41*** (1,28)	2,73*** (1,17)	-	3,94*** (1,24)	-1,45 (1,81)
Más de la mitad tiene texto	2,08*** (0,79)	-0,80 (0,73)	-	0,80 (0,92)	-4,00*** (1,19)
El colegio cuenta con biblioteca	1,73* (1,08)	1,34 (0,86)	3,65*** (1,81)	0,29 (1,10)	0,11* (1,51)
Urbano fiscal		-8,28*** (1,13)			
Rural fiscal		-11,38*** (1,20)			
R2	0,025	0,144	0,045	0,017	0,035
N	8.103	8.103	898	4.205	3.000

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIMECAL.
Nota: *,**,*** - significativo al 10, 5 y 1 por ciento, respectivamente.
- Los errores estándar, en paréntesis, reflejan el ajuste Huber-White (correlación de notas en el curso).

Cuadro A.7
Impacto de características de infraestructura
Variable dependiente: Nota en lenguaje

Variable	Muestra Completa (1)	(2)	Urbano Privado (3)	Urbano fiscal (4)	Rural fiscal (5)
Constante	47,45*** (1,17)	53,54*** (1,62)	49,16*** (5,23)	46,77*** (1,24)	51,66*** (1,88)
Disponibilidad de pizarrón	1,91* (0,99)	1,76* (0,98)		2,61** (1,07)	-1,09 (1,41)
Más de la mitad tiene texto	-0,20 (0,66)	-1,14 (0,70)		0,61 (0,99)	-4,38*** (1,13)
El colegio cuenta con biblioteca	1,56* (0,84)	1,32 (0,81)	2,69 (1,46)	-0,35 (0,99)	0,71 (1,50)
El alumno habla sólo español	1,92*** (0,44)	1,44*** (0,45)	3,72*** (1,00)	1,66*** (0,59)	0,92 (0,68)
El alumno trabaja	-3,33*** (0,35)	-2,82*** (0,34)	-2,29*** (0,81)	-2,95*** (0,40)	2,57*** (0,89)
La madre completó básico	-0,89** (0,44)	-1,04** (0,43)	0,93 (2,48)	-0,45 (0,50)	-1,25 (0,67)
La madre completó intermedio	-0,64 (0,51)	-0,94 (0,49)	1,96* (2,47)	0,06 (0,57)	-2,02*** (0,83)
La madre completó medio	0,98* (0,54)	0,30 (0,51)	5,13 (2,68)	0,38 (0,61)	0,82 (0,93)
La madre tiene educación sup.	3,36*** (0,58)	2,02*** (0,56)	6,58*** (2,67)	1,91*** (0,73)	2,61** (1,22)
La madre completó la univers.	4,56*** (0,66)	2,59*** (0,65)	7,27 (2,71)	2,40** (1,15)	-1,67 (1,81)
El hogar cuenta con alcantarillado	1,43*** (0,35)	0,82*** (0,36)	0,75 (0,83)	1,07** (0,42)	-0,43 (0,87)
El hogar cuenta con teléfono	3,95*** (0,44)	2,41*** (0,41)	2,70*** (0,87)	1,93*** (0,42)	1,71 (1,47)
Urbano fiscal		-5,59*** (0,85)			
Rural fiscal		-7,37*** (1,03)			
R2	0,175	0,196	0,209	0,081	0,079
N	5.901	5.901	726	3.121	2.054

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIMECAL.
Nota: *,**,*** - significativo al 10, 5 y 1 por ciento, respectivamente.
- Los errores estándar, en paréntesis, reflejan el ajuste Huber-White (correlación de notas en el curso).

Cuadro A.8
Estructura de la muestra por edad, según área

Grupo de edad	Maestros				No Maestros			
	Urbana	Provincial	Rural	Total	Urbana	Provincial	Rural	Total
Menor a 26	364	131	44	539	19	17	27	63
De 26 a 35	479	127	50	656	89	52	74	215
De 36 a 45	381	111	26	518	111	41	53	205
Mayor a 45	291	101	40	432	86	23	21	130
Total	1.515	470	160	2.145	305	133	175	613

Cuadro A.9
Distribución de maestros por quintil de ingreso per cápita del hogar

Quintil	Maestros				No Maestros			
	Urbana	Provincial	Rural	Total	Urbana	Provincial	Rural	Total
1	5.2	10.4	10.8	6.4	1.0	3.3	0.9	1.4
2	14.6	19.1	16.3	15.4	11.4	18.8	11.1	12.6
3	16.4	21.1	28.0	17.8	32.2	28.4	42.1	34.3
4	23.2	23.0	27.9	23.5	32.5	41.5	41.7	36.6
5	40.6	26.4	17.0	36.9	22.9	8.0	4.2	15.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Nota: Los quintiles fueron construidos a partir del ingreso per capita del hogar.
Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, 1997.

Cuadro A.10
Funciones de ingreso para la descomposición de Oaxaca

Variable	Maestros	Grupo de comparación				
		1	2	3	4	5
Constante	1,036*** (0,251)	0,297*** (0,058)	0,012 (0,071)	-1,935*** (0,329)	-1,961*** (0,366)	0,259 (0,529)
Escolaridad	0,057*** (0,013)	0,092*** (,003)	0,111*** (0,004)	0,249*** (0,020)	0,248*** (0,023)	0,107*** (0,034)
Experiencia	0,007 (0,009)	0,031*** (0,003)	0,036*** (0,004)	0,031*** (0,010)	0,031*** (0,010)	0,023** (0,017)
Experiencia2	0,000 (0,000)	-0,000*** (0,000)	-0,000*** (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)
Sexo	0,032 (0,049)	-0,150*** (0,028)	-0,162*** (0,033)	-0,094 (0,59)	-0,123** (0,065)	-0,150 (0,084)
Indígena	-0,105** (0,046)	-0,320*** (0,024)	-0,327*** (0,030)	-0,449*** (0,067)	-0,391*** (0,077)	-0,447*** (0,108)
Casado	-0,052 (0,063)	-0,205*** (0,031)	0,177*** (0,040)	-0,159** (0,078)	-0,087 (0,085)	-0,177 (0,088)
Administración Pública	-0,067 (0,075)	0,042 (0,038)	-0,106*** (0,038)	-0,099** (0,055)	-0,047 (0,061)	-0,117 (0,088)
Área provincial	-0,205*** (0,061)	-0,030 (0,025)	-0,001 (0,033)	-0,055 (0,081)	-0,101 (0,081)	-0,017 (0,115)
Área rural	-0,289*** (0,063)	-0,585*** (0,033)	0,065 (0,043)	-0,113 (0,178)	-0,315** (0,164)	-0,252 (0,216)
N	612	10.009	4,741	1.122	837	375
R2	0,219	0,321	0,328	0,271	0,269	0,171

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, 1997.

Anexo 2: Descripción de la muestra

La Encuesta Específica a Maestros en Actividad tiene el objetivo de recoger información sobre características relevantes de los maestros en primaria en establecimientos públicos, privados y de convenio. La encuesta se realizó en las ciudades de La Paz, El Alto y Santa Cruz durante febrero y marzo de la gestión escolar del 2000, los criterios que restringieron la cobertura se señalaron en la descripción de las fuentes de información.

El docente constituye la unidad de investigación y de observación última de la encuesta. El elevado costo que significaría extraer una muestra aleatoria simple de maestros determinó que se optara por generar un diseño por conglomerados, aprovechando la posibilidad de encontrar a los docentes en los mismos establecimientos donde trabajan. Esta forma de muestreo sólo requiere seleccionar unidades educativas (conglomerados) y no así a los maestros, hecho que permitió reducir los costos de la encuesta.

La elección del marco muestral tuvo en cuenta los principales objetivos del estudio, vale decir establecer relaciones estadísticas entre los esquemas de incentivos y el desempeño docente. En tal sentido la información del SIMECAL resultó útil para el diseño de la muestra, éste último cuenta con una lista de unidades educativas e incluye variables del rendimiento promedio de alumnos en pruebas de matemáticas y lenguaje.

Los resultados de las pruebas de rendimiento permitieron estratificar el marco muestral. Para las ciudad de La Paz y El Alto se disponía de una cobertura significativa de establecimientos tanto de administración fiscal como privada. La ponderación de cada estrato en el Marco estuvo determinada por el número de alumnos de tercero de primaria, que constituye una buena "proxy" para señalar la cantidad de docentes que trabajan en cada establecimiento.

El listado del SIMECAL, especialmente en la ciudad de Santa Cruz, fue complementado con el Directorio de Establecimientos Educativos proporcionado por la Unidad de Información y Análisis del VEIPS. Dichas ponderaciones se detallan en el cuadro A.11.

La asignación de los establecimientos en cada uno de los estratos se generó a partir de un modelo que controlaba características observables de los establecimientos y permitía generar una predicción de los puntajes de rendimiento; éste se describe en mayor detalle en el capítulo V. Los establecimientos que obtenían mejor calificación *respecto al nivel esperado, dadas sus características observadas,* se clasificaron como RS (rendimiento satisfactorio, los que estaban alrededor del valor predicho fueron los RI (rendimiento intermedio), y los que estaban por debajo fueron los RR (rendimiento en riesgo), respetando las proporciones iniciales señaladas anteriormente.

El tamaño por estrato se asignó proporcionalmente, respetando la estructura inicial del marco muestral.[42] El tamaño de la muestra, si ésta fuese generada en forma completamente aleatoria precisaba alrededor de 600

Cuadro A.11
Ponderación de los estratos en La Paz y El Alto

	Proporción
1. Rendimiento en riesgo	16.8
2. Rendimiento intermedio	56.7
3. Rendimiento satisfactorio	26.5

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de 3ro. y 6to. de primaria del SIMECAL.

maestros para proporcionar estimadores con niveles de confiabilidad clásicas,[43] sin embargo los efectos de conglomeración reducen la varianza de los estimadores y fue necesario incrementar la muestra para compensar el efecto de diseño, de manera que se obtengan errores estándar dentro de un margen aceptable.[44] La selección de establecimientos se efectuó en forma proporcional al tamaño de la unidad educativa, estimándose que el número de alumnos es una variable que refleja esta característica de las unidades educativas.

La representatividad de la muestra es limitada por cuanto no proviene de un listado exhaustivo de establecimientos dentro de los propios dominios geográficos, los tamaños muestrales no permiten generar estimaciones independientes por ciudad y tipo de administración al mismo tiempo. Sin embargo, provee datos con precisión adecuada cuando se efectúan estimaciones por estrato de rendimiento, vale decir que el desempeño y la vocación de los docentes tiene representatividad en los tres estratos de rendimiento que maneja el MECD.

Un aspecto relevante para la interpretación de los resultados de la encuesta es el ámbito administrativo, esto fue así debido a que quedaron fuera de la muestra aquellas unidades educativas que funcionan en nocturno, entendiendo que la mayoría de los docentes que trabajan en este turno lo hacen como una actividad secundaria. Tampoco se estableció algún control sobre los turnos mañana y tarde, aun cuando varios docentes

41 Alternativamente se pensó en una afijación óptima por estrato, sin embargo, dado que se deseaba establecer relaciones entre los puntajes del SIMECAL y el desempeño docente, resultaba acertado asumir una distribución proporcional.

42 Los criterios para definir los tamaños de muestra consideraron la varianza del rendimiento escolar promedio por unidad educativa. Con base en dicho criterio se hicieron cálculos para definir tamaños de muestra en esquemas aleatorio simple y estratificado. Cuando se prevee la estimación de varianza en un diseño por conglomerados se tomó en cuenta la siguiente expresión:

$$\hat{\sigma}_{x^2c} = \frac{M-m}{Mm\bar{n}^2} \cdot \frac{\sum_{i=1}^{m} n^2_i(\bar{x}_i - \bar{x}_c)}{m-1}$$

donde M es el número de establecimientos en el marco muestral, m el número de establecimientos en la muestra, x_i y x_c son las estimaciones del rendimiento por establecimiento y estrato y n el número de alumnos por establecimiento.

43 La estimación de errores estándar para variables relevantes se presentan más adelante.

pudieron haber respondido dos veces el cuestionario en diferentes establecimientos y turnos. En este caso se pidió a los docentes que se refieran a las características de su propio desempeño en el establecimiento donde fueron entrevistados, independientemente si lo considera como ocupación principal o secundaria.

Las tasas de respuesta fueron en general aceptables (80%); éstas fueron más elevadas en la ciudad de Santa Cruz: superaron el 90% de los docentes. En las ciudades de La Paz y El Alto el rendimiento de la muestra fue menor (alrededor del 73%), lo que se explica en gran medida por la presencia de feriados de carnaval que incidieron sobre la mayor ausencia de los docentes y afectaron las tareas de recolección de información. La muestra efectiva incluida en la base de datos contiene un total del 2.052 docentes con cuestionario completo, distribuidos en 152 establecimientos:

Cuadro A.12
Tamaño efectivo de la muestra

Ciudad	No. de Establecimientos	Docentes	% docentes
La Paz	52	916	44.6
Santa Cruz	56	874	42.6
El Alto	17	262	12.8
Total	125	2052	100.0

Fuente: Elaboración propia.

La recolección de datos optó por una modalidad que permitía al docente contestar las preguntas de manera autónoma, sin entrevista personal, aunque los encuestadores ejercían un control minucioso de los datos que habían llenado los maestros. El control de la muestra se realizó mediante una entrevista a los directores de la unidad educativa, quienes brindaron información básica sobre el número de docentes, alumnos, características de la infraestructura del establecimiento y del propio director.

Cálculo de los errores estándar

La encuesta a maestros en actividad fue diseñada a partir de un esquema complejo, que combina criterios de estratificación por nivel de rendimiento esperado y conglomeración (docentes agrupados en establecimientos educativos). Una muestra por conglomerados tiende a reducir la varianza de los estimadores; por ejemplo, los docentes de un mismo establecimiento generalmente son más homogéneos respecto a docentes de distintas unidades educativas. En cambio, la estratificación tiende a generar una mayor representatividad de ciertos grupos en la muestra; por ejemplo, garantiza que docentes de establecimientos de distintos tamaños, tipo de administración y nivel de rendimiento estén en la muestra.

La estratificación y conglomeración afectan la estimación de la varianza, de manera que se puede calcular la relación que existe entre la varianza con un diseño complejo y un diseño aleatorio simple, conocido como efecto de diseño o ratio de Kish (1965):

$$efd = \hat{W} / \hat{W}_{massr}$$

donde: $\hat{W}$ es la varianza del estimador con el diseño actual y $\hat{W}massr$ es la varianza del estimador a partir de un diseño aleatorio simple sin reemplazo con el mismo número de elementos de la muestra. Además Kish definió otro estimador

$$efdt = \sqrt{\hat{W} / \hat{W}_{masr}}$$

en el que $\hat{W}masr$ es la varianza del estimador en un diseño aleatorio simple con reemplazo. A su vez éste se puede estimar de la siguiente manera:

$$\hat{W}_{mas} = (1 - m/\hat{M})\ \hat{W}_{mas}$$

donde m es el número de elementos de la muestra y M es el número de elementos de la población. Para muchas muestras $(1 - m/\hat{M})$ es igual a 1 en cuyo caso los estimadores producidos con y sin reposición son iguales.

En términos operativos, los establecimientos educativos constituyen los conglomerados que identifican el diseño y los estratos se definieron en función de los niveles de rendimiento escolar, dados por el SIMECAL. Finalmente se establecieron las ponderaciones en función de la fracción de muestreo en cada estrato y la incidencia de tasas de no respuesta. El cálculo de errores estándar se efectuó para los índices de vocación desempeño e incentivos así como para los niveles de salario docente e ingreso del hogar

Como se observa en el cuadro A.13, los errores estándar fueron estimados con el factor de ponderación que controla el peso inicial del estrato y las tasas de respuesta. Este ejercicio permite valorar la confiabilidad estadística de los índices construidos, que en general presentan niveles de error aceptables para una muestra de este tamaño. Por otra parte el efecto de diseño confirma, en la mayoría de los casos, que la muestra requerida era la apropiada para los objetivos de estimar índices de vocación y desempeño de los docentes.

Cuadro A.13
Error estándar de variables seleccionadas

Tamaño de la Muestra: 2052

Número de Estratos: 4 (RI, RS, RR y Sin estrato)

Número de Conglomerados (establecimientos): 125

	Media (estimada)	Error estándar	Interv de confianza 95%		Efecto de diseño
			Inferior	Superior	
Ind. Vocación 1	2.620	0.015	2.591	2.649	1.598
Ind. Vocación 2	1.331	0.022	1.288	1.374	1.739
Ind. Vocación 3	2.672	0.018	2.636	2.707	1.274
Ind. Desempeño 1	3.522	0.020	3.483	3.561	2.381
Ind. Desempeño 2	3.505	0.020	3.466	3.545	3.049
Ind. Desempeño 3	3.443	0.018	3.407	3.479	2.956
Ind. Desempeño 4	3.224	0.016	3.192	3.255	2.333
Ince1	2.626	0.032	2.563	2.690	3.252
Ince2	2.607	0.017	2.574	2.639	1.814
Ince3	1.585	0.022	1.542	1.628	3.283
Salario medio	889	30	829	948	6.281
Ingreso del hogar	1898	72	1756	2039	4.118

Fuente: Encuesta de Maestros.

Anexo 3: Cuestionario de la Encuesta de Maestros

Universidad Católica Boliviana (UCB)
Maestrías para el Desarrollo (MpD)

ENCUESTA DE MAESTROS EN ACTIVIDAD



Sr. Docente: La información que Ud. proporciona es absolutamente confidencial y anónima, siéntase libre de expresar su opinión con veracidad y precisión. GRACIAS

IDENTIFICACION DEL ESTABLECIMIENTO (Solo para USO de Oficina)

Nombre del establecimiento: |___|

Nombre del Director: |___|

Dirección del establecimiento: |___| No. ___

CURSO |___| PARALELO ___

Folio |__|__|__|__| Recolector ___

No. de Cuestionario: |__|__|__| Fecha __/__/ 2000

Instrucciones: rellene con lápiz o bolígrafo la opción que considere la más adecuada a su respuesta

I. DATOS GENERALES

1.1 En qué departamento, provincia y localidad nació ?

|___| DEPARTAMENTO |___| PROVINCIA |___| LOCALIDAD

1.2 ¿ Cuántos años cumplidos tiene ? |__|__|

1.3 Sexo: ○ Hombre ○ Mujer

1,4 ¿ Cuál es su estado civil ?

○ Casado(a) / conviviente ○ Divorciado(a) separado(a) ○ Viudo(a) ○ Soltero(a) → (Pase a 2.1)

1,5 Su cónyuge, ¿ es también maestro?

○ Si ○ No

II. ESTUDIOS SECUNDARIOS Y FORMACION PROFESIONAL PRINCIPAL

2.1 ¿ En qué tipo de establecimiento realizó sus estudios?

○ Fiscal ○ Convenio (Fé y alegria, escuelas de cristo, etc.) ○ Particular catolico ○ Particular no católico

2.1a En qué turno estudió? ○ Diurno ○ Nocturno

2.1b El colegio era urbano o rural? ○ Rural ○ Urbano

2,2 En una escala de 1 a 7 ¿qué promedio obtuvo en la secundaria ?

○ Más de 5 ○ Entre 4 y 4,9 ○ Menos de 4

2,3 ¿ Perdió alguna vez algún curso en la secundaria? ○ Si ○ No

2,4 ¿ Cuál fue el mayor nivel de educación que alcanzó?

○ Ninguno ○ Primaria ○ Secundaria ○ Normal ○ Universitaria ○ Técnica ○ Otro

2,5 En ese nivel, cuántos años aprobó ? ☐

2,6 ¿ Cuántos años tenía cuando dejó o egresó del colegio ? |__|__|

2,7 ¿ En qué tipo de institución realizó su formación profesional docente?

○ Normal urbana ○ Normal rural ○ Normal técnica ○ Universidad ○ Otra

2,8 ¿ Ha intentado seguir otra carrera aparte de la docencia? ○ Si ○ No

2,9 Actualmente ¿ está realizando estudios de licenciatura o de profesionalización ? ○ Si ○ No

III. EXPERIENCIA EN LA CARRERA DOCENTE

3,1 En la docencia, actualmente es Ud:

○ Profesor interino ○ Normalista ○ Titular por antigüedad ○ Otro

3,2 Como docente, ¿ en qué categoría está actualmente?

○ Quinta ○ Cuarta ○ Tercera ○ Segunda ○ Primera ○ Cero ○ Al mérito

3,3 ¿ Cuántos años ejerce la carrera docente ? |__|__|

3,4 Hasta el momento, ¿ en cuántos establecimientos educativos ha enseñado Ud? |__|__|

3,5 Cuántos años hace que enseña en este establecimiento ? |__|__|

3,6 El establecimiento donde trabaja es:

○ Fiscal ○ Convenio (Fé y alegría, escuelas de cristo, etc.) ○ Particular católico ○ Particular no católico

3.6a En qué turno trabaja ○ Diurno ○ Nocturno

3.7 ¿Cuál es su salario líquido mensual ? |__|__|__|__|__| Bs

3.8 ¿ Por cuántas horas al mes le pagan en este establecimiento ?

◯ Menos de 72 Hrs ◯ 72 hrs ◯ Entre 72 y 120 hrs ◯ Entre 120 y 160 horas ◯ Más de 160 hrs

IV.

4.1 ¿ Por qué eligió la carrera docente ? (Señale las tres razones más importantes)

1 Me gusta enseñar a los niños
2 No habían muchos obstáculos para ingresar a la normal
3 Porque el trabajo es seguro
4 Siento que la educación es lo más importante
5 Porque es una carrera corta
6 Por tradición familiar
7 Otra (especifique)

Primera razón ☐ Segunda razón ☐ Tercera razón ☐

4.2 Si pudiera volver a elegir de carrera, ¿cambiaría su decisión ? ◯ Sí ◯ No

4.3 ¿ Le agradaría que alguno de sus hijos fuera maestro ? ◯ Sí ◯ No

4.4 ¿ Cuáles son las principales razones por las que continúa enseñando ? (Señale las tres razones más importantes)

1 Porque me gusta trabajar con niños y personas jóvenes
2 Por el valor y la importancia de la educación para la sociedad
3 Por la estabilidad laboral que me ofrece la docencia como profesión
4 Porque las condiciones de jubilación me ofrecen una vejez segura
5 Porque puedo disfrutar de vacaciones largas
6 Porque me gusta lo que enseño
7 Por la falta de mejores fuentes de trabajo
8 Por las oportunidades de desarrollo que esta profesión me brinda
9 Porque me permite atender a la familia y trabajar a la vez
10 Otras (especificar)

Primera razón ☐ Segunda razón ☐ Tercera razón ☐

4.5 ¿Cuáles son las principales razones por las Ud. dejaría la docencia?

(Señale las dos razones más importantes)

1 El trabajo es excesivo
2 Esta profesión me brinda pocas oportunidades de desarrollo
3 Hay un bajo reconocimiento a la docencia
4 Otros (especificar)

Primera razón ☐ Segunda razón ☐

V.

5.1 Respecto al trabajo en esta unidad educativa, considere las siguientes afirmaciones e indique su grado de acuerdo o desacuerdo con cada una de ellas.

	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Más o menos de acuerdo	En desacuerdo
1 El ambiente de trabajo es muy profesional	○	○	○	○
2 Puedo participar en actividades de capacitación	○	○	○	○
3 Puedo participar en la discusión sobre contenidos curriculares	○	○	○	○
4 He logrado que mis alumnos se conviertan en personas con capacidad para aprender de manera independiente	○	○	○	○
5 Tengo control sobre mi planificación diaria y semanal	○	○	○	○
6 Estoy en la capacidad de asegurar que el trabajo que me toca se haga bien	○	○	○	○
7 Cuento con el apoyo de mis compañeros de trabajo	○	○	○	○
8 He tenido la oportunidad de aconsejar o enseñar a otros maestros	○	○	○	○
9 Percibo que mi trabajo representa una contribución al funcionamiento efectivo de la institución	○	○	○	○

5,2 Considere el trabajo en este establecimiento ...

	Excelente	Muy Bueno	Bueno	Deficiente	Muy Deficiente
1 ¿ Cómo calificaría Ud su propio desempeño como maestro?	○	○	○	○	○
2 ¿ Cómo cree Ud. que el Director de la escuela calificaría su desempeño?	○	○	○	○	○
3 ¿ Califique el desempeño de la generalidad de los maestros de este establecimiento educativo ?	○	○	○	○	○
4 ¿ Cómo calificaría la disciplina en la clase?	○	○	○	○	○

5,3 Ud. se reúne con los padres de familia (o representantes de los padres)...

○ Nunca ○ Pocas veces ○ Frecuentemente

5,4 Considera que la intervención de los padres de familia en su trabajo es:

○ Fundamental ○ Importante ○ Poco importante ○ Contraproducente

5,5 Si le ofrecieran un mejor salario, ¿ cree que su desempeño como maestro mejoraría?

○ Si ○ No

VI.

6,1 Considere su experiencia en el trabajo docente e indique su grado de acuerdo o desacuerdo con las siguientes afirmaciones

	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Más o menos de acuerdo	En desacuerdo
1 Los niños sufren condiciones de desnutrición	○	○	○	○
2 Los niños tienen poca atención de sus padres	○	○	○	○
3 Muchos niños trabajan o tienen responsabilidades en su hogar	○	○	○	○
4 Disfruto de un alto nivel de autonomía	○	○	○	○
5 Tengo acceso a cursos de capacitación y desarrollo profesional	○	○	○	○
6 Puedo desarrollar buenas relaciones con mis colegas	○	○	○	○
7 El Director suele encontrar maneras de reconocer y estimular el desempeño de los maestros	○	○	○	○
8 El Director suele encontrar maneras de detectar y castigar el mal desempeño de los maestros	○	○	○	○
9 La infraestructura es cómoda y suficiente para los niños	○	○	○	○
10 Cuento con adecuados recursos didácticos (materiales y equipamiento)	○	○	○	○
11 Hay una excesiva injerencia política en la actividad docente	○	○	○	○
12 Las clases se interrumpen frecuentemente por paros y huelgas	○	○	○	○

6,2 En promedio, ¿ cuántos alumnos hay en las clases en las que enseña ? |__|__|

6.3 En su opinión ¿qué porcentaje de alumnos de su clase terminará la primaria ? |__|__| %

6.4 En su opinión ¿ qué porcentaje de alumnos de su clase terminará la secundaria? |__|__| %

6,5 ¿ Considera que su categoría en el escalafón es la adecuada para su nivel de preparación? ○ Sí ○ No

6,6 ¿ Cuánto tiempo le toma un viaje de ida desde su domicilio hasta la escuela donde trabaja? |__|__| ○ Min ○ Hrs

6,7 Si usa transporte público, ¿cuánto cuesta un pasaje desde su domicilio hasta la escuela donde trabaja ? |__|__|__,__| Bs

VII.

7,1 ¿Quién es su superior inmediato en el establecimiento? (mencione el cargo que tiene esta persona) |________________|

7,2 ¿Quién toma las decisiones acerca de lo que se hace en el establecimiento y cómo se hace ? (mencione el cargo que tiene esta persona) |________________|

7,3 ¿ Quien es la persona que define su ascenso de cargo? (mencione el cargo que tiene esta persona) |________________|

7,4 Cuando tengo problemas de trabajo o asuntos relacionados con mi posición profesional, recurro a:

(Marque las dos opciones más importantes)

1 Director del establecimiento
2 Director Distrital
3 Director de núcleo
4 Asesor Pedagógico
5 El Sindicato
6 La Junta escolar
7 El coordinador de la escuela
8 Otro (especificar)

Primera opción ☐ Segunda opción ☐

7,5 Para facilitar mi trabajo como maestro, es muy importante mantener una buena relación con:

(Marque las dos opciones más importantes)

1 Director del establecimiento
2 Director Distrital
3 Director de núcleo
4 Asesor Pedagógico
5 Sindicato
6 Los padres de familia
7 Junta escolar
8 Otro (especificar)

Primera opción ☐ Segunda opción ☐

7,6 **(SOLO SI ES ESTABLECIMIENTO PARTICULAR)** ¿Qué requisitos debería cumplir para ascender económica o jerárquicamente dentro del establecimiento ?

(Escoja las dos más importantes)

1 Tener antigüedad
2 Tener compromiso con los principios del Colegio
3 Mantener buenas relaciones con el Director
4 Mantener buenas relaciones con los padres de familia
5 Otros (especifique)

Primer requisito ☐ Segundo requisito ☐

VIII. RESPONDEN DOCENTES DE UNIDADES EDUCATIVAS FISCALES Y PARTICULARES

8,1 Qué es lo que más le importa de las condiciones de trabajo?

(Marque las tres opciones más importantes)

1 El régimen disciplinario (sanciones, permisos, derechos e insatancias de apelación)
2 La estabilidad laboral
3 Condiciones de jubilación y pensiones
4 Las normas de evaluación y promoción
5 La flexibilidad de horarios
6 Duración de las vacaciones
7 Reconocimiento a las organizaciones sindicales
8 Los bonos y beneficios adicionales al salario básico
9 Otros (especifique)

Primera opción ☐ Segunda opción ☐ Tercera opción ☐

8,2 Señale su apreciación sobre las siguientes afirmaciones valorando si está totalmente de acuerdo o en desacuerdo.

	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Más o menos de acuerdo	En desacuerdo
1 Me parece justo que mi desempeño sea evaluado en forma continua	○	○	○	○
2 Los docentes del establecimiento faltan más frecuentemente de lo justificado	○	○	○	○
3 Es importante hacer un esfuerzo por mantener contacto estrecho con los padres de familia	○	○	○	○
4 Es mi responsabilidad colaborar con el mantenimiento y buen estado de la escuela	○	○	○	○
5 Considero inútil o indebido participar en actividades del sindicato	○	○	○	○
6 Me preocupa ser sancionado por faltas que cometa en el trabajo	○	○	○	○
9 Debo cumplir el Plan de Estudios aun cuando tenga que realizar un esfuerzo extraordinario	○	○	○	○
10 Asisto a reuniones no obligatorias y ayudo en tareas adicionales porque pienso que son importantes para el establecimiento	○	○	○	○
11 Para hacer cumplir mis derechos laborales me parece adecuado paralizar las actividades	○	○	○	○

8,3 Considero que el control de la puntualidad en la entrada y salida de los maestros en su escuela es:

○ Excesivo ○ Adecuado ○ Demasiado flexible

8,4 ¿Quién define en el establecimiento qué es una falta justificada? (escoja la opción que considere más importante)

○ Mi superior ○ Las costumbres de los propios maestros

○ El reglamento interno ○ Otro (especifique)

8,5 Si algún maestro falta injustificadamente

○ Se aplica una sanción ○ Se descuenta el sueldo ○ No pasa nada

○ El superior conversa con el maestro ○ Se deriva a otra instancia ○ Otra (especifique)

8,6 Si le pedirían que trabaje fuera del horario regular para asistir a reuniones o cualquier otro asunto del establecimiento, Ud. :

○ Accedería a la petición ○ Accedería pero deja constancia de su malestar ○ No accedería

IX.

9,1 Fuera del trabajo en esta Unidad Educativa, ¿ tiene Ud. otra ocupación? ○ Sí ○ No (Si la respuesta es NO, pase a 9.6)

9,2 ¿ Es docente en otra Unidad Educativa ? ○ Sí ○ No (Si la respuesta es NO, pase a 9.4)

9,3 Esta otra Unidad Educativa es:

○ Fiscal ○ Convenio (Fé y alegria, escuelas de cristo, etc.) ○ Particular católico ○ Particular no católico

9.3a ¿ En qué turno trabaja en este otro establecimiento? ○ Diurno ○ Nocturno

9.3b ¿ Este otro establecimiento es urbano o rural? ○ Rural ○ Urbano

9,4 ¿ Cuántas horas a la semana dedica a esta otra actividad ? |__|__| Hrs.

9,5 ¿ Cuál es el ingreso líquido mensual que recibe en esta otra actividad? |__|__|__|__| Bs.

9,6 Si le ofrecieran otro trabajo distinto de la docencia, ¿ estaría dispuesto a trabajar ? ○ Sí ○ No

X.

10,1 Sumando todos los ingresos que reciben otros miembros de su hogar, aproximadamente ¿ cuánto es el ingreso total de su hogar ? |__|__|__|__| Bs

10,2 Del total del ingreso del hogar, ¿qué porcentaje aporta Ud.? |__|__|__| %

10,3 En su opinión, ¿a qué clase social cree que pertence Ud.

○ Baja ○ Media / Baja ○ Media ○ Media/alta ○ Alta

10,4 ¿ Cuántos hijos tiene bajo su dependencia ? |__|__|

10,5 ¿ Cuál fue el mayor nivel de educación que alcanzó su padre ?

○ Ninguno ○ Primaria ○ Secundaria ○ Normal ○ Universitaria ○ Técnica ○ Otro

10.5a En ese nivel, ¿cuántos años aprobó ? ☐

10,6 ¿Cuál fue el mayor nivel de educación alcanzó su madre ?

○ Ninguno ○ Primaria ○ Secundaria ○ Normal ○ Universitaria ○ Técnica ○ Otro

10.6a ¿ En ese nivel, cuántos años aprobó ? ☐

10,7 ¿ Cuál fue el mayor nivel de educación alcanzó su esposo(a) o cónyuge ?

○ Ninguno ○ Primaria ○ Secundaria ○ Normal ○ Universitaria ○ Técnica ○ Otro

10.7a ¿En ese nivel, cuántos años aprobó ? ☐

10,8 ¿ Cuántas personas, incluyendo Ud, viven en su hogar? |__|__|

10,9 En su vivienda, Ud. dispone de: (Marque con una X si cuenta con:)

- ○ Luz eléctrica
- ○ Agua por cañería
- ○ TV (color o B/N)
- ○ Teléfono o celular
- ○ Radio
- ○ Alcantarillado
- ○ Computadora

Observaciones:

....

....

....

....

....

Esta publicación se terminó de imprimir
en los talleres gráficos de La Imprenta
en el mes de septiembre del 2000

María Luisa Talavera Simoni.
Socióloga de la Universidad Mayor de San Andrés. También es Maestra en Ciencias, con especialidad en Educación, del Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional de México. Su última publicación, *Otras voces, otros maestros* (PIEB, 1999), es una aproximación etnográfica a los procesos de innovación y resistencia que genera el Programa de Reforma Educativa en tres escuelas de la ciudad de La Paz.

Miguel Urquiola Soux.
Ph.D. en Economía de la Universidad de California, Berkeley. Ha sido profesor e investigador en la Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO), en la Facultad de Educación de Berkeley, y en Maestrías para el Desarrollo, Universidad Católica Boliviana, donde participa en el presente estudio. Actualmente se desempeña como economista del Grupo de Investigación para el Desarrollo del Banco Mundial, Washington D.C.

Los maestros en Bolivia analiza un tema de gran importancia con un enfoque metodológico novedoso. Brinda resultados de investigación con implicaciones precisas para las políticas educativas. Por lo tanto, es un libro que contribuye tanto a nuestra comprensión de la situación de los maestros y maestras en Bolivia como al estado de la investigación en este tema y al de las investigaciones educativas en el país en general. Lo hace de forma clara, concisa y muy convincente. Sin duda es un modelo a seguir.

Espero que el libro tenga una amplia difusión y sea motivo de reflexión en centros gubernamentales y no gubernamentales dedicados no sólo a la educación sino a las políticas sociales en general. Asimismo, espero que llegue a los diferentes centros de formación y académicos dónde será, sin duda, un modelo y un aliciente para personas interesadas en realizar estudios académicamente sólidos, con fuerte base empírica y con recomendación de políticas concretas que eleven el nivel de reflexión, iluminen las deliberaciones públicas y lleven a la toma de mejores decisiones, corazón de toda buena política pública.

Manuel E. Contreras

ISBN 99905-53-16-5

Los Maestros en Bolivia. Impacto, incentivos y desempeño

